RICHARD LECLERC

L'ÉMERGENCE DE LA POLITIQUE AÉRIENNE INTERNATIONALE DU CANADA DE 1994 : UNE INNOVATION POUR LE DÉPLOIEMENT DE ROUTES TRANSPACIFIQUES

Mémoire
présenté
à la Faculté des études supérieures
de l'Université Laval
pour l'obtention
du grade de maître ès arts (M.A.)

Département de science politique
FACULTÉ DES SCIENCES SOCIALES
UNIVERSITÉ LAVAL

MAI 2002

RÉSUMÉ

Ce mémoire avait pour objectif d'appliquer le modèle d'émergence des politiques publiques développé par John W. Kingdon à l'analyse des courants à l'origine de la politique aérienne internationale du Canada de 1994 et des traités qui lui sont concomitants. Portant sur la décennie 1990 et sur la région Asie-Océanie comme espace géographique, la recherche a permis d'investir les enjeux du transport aérien international pour le Canada, d'évaluer les mécanismes ayant porté à l'ordre du jour l'élaboration d'une nouvelle politique. En 1991, le Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air a offert des propositions de réforme. Le développement des relations bilatérales entre le Canada et des pays de l'Asie-Océanie, ainsi que l'accroissement du nombre de Canadiens d'origine asiatique dans les années 1980 et 1990 ont contribué à attirer l'attention d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien International sur cette région en vue d'accroître leurs revenus.

Richard Leclerc	Guy Gosselin

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1

MISE EN CONTEXTE DE L'ÉTUDE

1.1 PROBLÉMATIQUE

L'objectif de ce mémoire est d'analyser l'émergence de la politique aérienne internationale de 1994 (annexes 1 et 2), comme source d'innovation à l'origine de la croissance des relations en matière d'aviation commerciale entre le Canada et des pays de l'Asie-Océanie (annexe 3) pour la période 1995 à 1999. Il portera sur les raisons ayant conduit les ministres des Affaires extérieures et des Transports à annoncer les nouveaux paramètres qui affecteront l'administration de l'aviation civile au Canada [1].

---

1. Le 26 mars 1995, le ministère des Affaires extérieures est devenu le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, suite à la sanction de la *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires extérieures et d'autres lois en conséquence* (Loi du Canada 1995, c. 5). Par ailleurs, son titulaire prenait le titre de ministre des Affaires étrangères au lieu de celui de secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Ces changements permettaient de mieux refléter l'évolution de la politique étrangère canadienne.

Cette politique avait pour objectif de moderniser la gestion de l'attribution des routes aériennes, afin de permettre aux transporteurs canadiens et étrangers d'accroître leur offre de services, tout en proposant aux voyageurs une gamme élargie de destinations directes vers l'extérieur du pays. Elle constituait un virage important par rapport à la situation qui prévalait depuis l'adoption en 1943 de la première politique aérienne internationale, en introduisant des règles favorisant une meilleure concurrence entre les transporteurs.

Bien que la politique de 1994 constituait un changement important pour l'aviation civile et pour la politique étrangère du Canada dans ce secteur, elle s'inscrivait toujours dans la philosophie régissant les relations aériennes internationales établies pendant la Seconde Guerre mondiale.

La *Convention relative à l'aviation civile internationale*, signée le 7 décembre 1944 à Chicago, conféra aux États une souveraineté exclusive sur l'espace aérien qui s'élève au-dessus de leur territoire [2]. Ce traité multilatéral, que 187 pays ont endossé, offrait pour la première fois un cadre légal qui permettait aux nations de négocier et de signer entre elles des accords diplomatiques conclus de gré à gré en matière de transport aérien civil.

Pays-fondateur et hôte du siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Canada épouse, depuis sa ratification, les principes véhiculés par l'accord de Chicago.

La politique aérienne internationale du Canada constitue un des instruments permettant de rendre opérationnelles certaines orientations de sa politique extérieure. Tout comme les relations diplomatiques et les activités de rayonnement à l'étranger, les routes aériennes permettent de favoriser l'échange des personnes et des biens, en vue d'appuyer le développement de l'économie canadienne et d'accroître les partenariats internationaux.

L'attention portée par le Canada à l'égard de l'Asie-Océanie s'est développée tardivement. Cependant, la région occupe maintenant une place importante en

---

2. ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE. *Convention relative à l'aviation civile internationale : Huitième édition*. Montréal : Secrétaire général de l'Organisation de l'aviation civile internationale, 2000.

raison des intérêts économiques, géopolitiques et stratégiques qu'elle revêt pour le pays, ainsi que la forte croissance que connaît son marché du transport aérien.

Même si la domination du Vieux Continent et celle des États-Unis sur la vie canadienne sont encore très présentes aujourd'hui, le déploiement de nouvelles liaisons aériennes a permis d'appuyer la diversification des relations extérieures du Canada avec des territoires jadis ignorés.

Dans cette perspective, la région Asie-Océanie constitue pour le Canada une zone privilégiée d'activités, où ses intérêts économiques sont en croissance. L'essor du Japon, qui compte pour plus de la moitié de la relation transpacifique, l'ouverture de la Chine et l'émergence de nouveaux pays industrialisés comme la Corée du Sud et Taïwan, ont contribué à susciter l'intérêt des Canadiens pour cette région, qui regroupe 60 % de la population de la Terre, génère 50 % de la production industrielle mondiale et où 40 % de la consommation totale du monde y est effectuée [3].

Les progrès de l'aviation ont permis aux Canadiens d'étendre leur mobilité vers des territoires éloignés que les anciens modes de transport rendaient difficiles d'accès. Par ailleurs, le développement des routes aériennes a permis à des milliers d'Asiatiques d'immigrer plus facilement au Canada, modifiant progressivement la composition ethnique du pays. La politique aérienne internationale de 1994 entendait répondre à cette transformation de la société canadienne.

1.1.1 Le développement de la politique étrangère canadienne

Afin de bien saisir le processus ayant mené à la présentation de la politique de 1994, il est essentiel de bien comprendre l'évolution de la politique étrangère canadienne depuis 1945.

L'influence grandissante des États-Unis et la fin de la Deuxième Guerre mondiale amenèrent le Canada à vouloir affirmer son indépendance à l'égard du Royaume-

---

3. CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Renseignements sur le commerce international en Asie-Pacifique.* Ottawa : Ministère de l'Industrie, 1999.

Uni et à organiser une action internationale digne d'un État souverain, qui reflétait davantage les préoccupations de ses citoyens.

En janvier 1947, Louis Saint-Laurent (1882-1973), secrétaire d'État aux Affaires extérieures (1946-1948), présenta à l'Université de Toronto les principes qui devront guider la politique étrangère dans le futur. Comme le souligne le député de Québec-Est, cette politique constitue un des aspects de l'édification de la nation par les partenaires francophones et anglophones. Le Canada entendait se donner une personnalité diplomatique qui était le reflet de ses préoccupations et qui permettrait aux peuples fondateurs de participer à ses destinées. Bien que définies vaguement, l'unité canadienne et les valeurs chrétiennes sont parmi les cinq principes fondamentaux que la politique étrangère doit véhiculer [4]. Il faudra attendre les années 1970 avant que ces principes soient circonscrits, alors que le Canada s'offrit de nouvelles orientations en matière de relations extérieures, notamment avec la région Asie-Océanie qui avait été marginalisée jusque-là dans les priorités fédérales. La résultante attendue de cette stratégie était d'élargir ses liens politiques et économiques au-delà de ses partenaires consacrés, que sont le Royaume-Uni, les pays du Commonwealth et les États-Unis.

En 1970, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures (1968-1974), Mitchell Sharp, dévoila le livre blanc : *Politique étrangère au service des Canadiens* [5]. Ce document allait encadrer les relations du Canada avec ses partenaires internationaux pendant quinze ans. Révolutionnaire pour l'époque, le document démontrait la volonté du gouvernement Trudeau (1968-1979) de proposer une politique extérieure qui faisait la promotion des intérêts du Canada dans le monde. C'était une nécessité dans une nation dont l'identité incertaine balançait entre les influences étatsunienne et britannique. Nationaliste canadien, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau (1919-2000) voulait offrir à son pays une politique étrangère digne d'un État indépendant.

---

4. SAINT-LAURENT, Louis Stephen. « St. Laurent on the Principles of Canadian Policy, 1947. » GRANATSTEIN, Jack Lawrence. (Éd.) *Canadian Foreign Policy : Historical Readings : Revised Edition.* Toronto : Copp Clark Pitman, 1993, p. 28-37.

5. CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES. *Politique étrangère au service des Canadiens.* Ottawa : Ministère des Affaires extérieures, 1970, 6 volumes.

Un des aspects novateurs que le livre blanc introduit, c'est la volonté du Canada d'élargir ses contacts avec la région Asie-Océanie au-delà des traditionnels échanges commerciaux qui avaient marqué l'histoire de nos relations avec ce territoire. Jamais le Canada n'aura consacré autant d'importance à l'Asie-Océanie dans sa politique étrangère, sachant qu'un cahier de 26 pages est consacré aux relations avec cette région. Ce document intitulé *Le Pacifique* accorde une place substantielle au développement des rapports multilatéraux [6].

Soucieux de réduire la dépendance économique du Canada à l'égard des États-Unis et de sa politique protectionniste, le gouverneur en conseil adopta en 1972 la *Troisième Option*, qui venait compléter le livre blanc [7]. Le ministère des Affaires extérieures voulait non seulement développer des liens économiques, mais aussi augmenter ses relations culturelles, éducatives, institutionnelles et politiques avec des pays situés à l'extérieur de sa sphère géographique d'interaction établie [8].

En septembre 1984, l'élection des progressistes-conservateurs de Brian Mulroney à la tête du gouvernement (1984-1993), amena la présentation d'une nouvelle politique étrangère. Au printemps 1985, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures (1984-1991), Joseph Clark, exposa ses orientations dans un livre vert intitulé : *Compétitivité et sécurité : Orientations pour les relations extérieures du Canada* [9].

Les progressistes-conservateurs entendaient renouer des liens plus solides avec les États-Unis. Cette orientation était évidente à la lecture de la politique et marquait la fin discrète de la *Troisième Option*, dont les attentes furent plus faciles à penser qu'à réaliser. Contrairement au livre blanc de 1970, les relations avec l'Asie-Océanie y étaient abordées uniquement du point de vue économique

---

6. CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES. *Le Pacifique : Politique étrangère au service des Canadiens.* Ottawa : Ministère des Affaires extérieures, 1970, p. 18-19 et 22-24.

7. SHARP, Mitchell. « Relations canado-américaines : Choix pour l'avenir. » *Perspectives internationales.* 1972, p. 20-23.

8. HERVOUET, Gérard. « Le Canada et l'Asie orientale. » PAINCHAUD, Paul. (Dir.) *De Mackenzie King à Pierre Trudeau : Quarante ans de diplomatie canadienne.* Québec : Presses de l'Université Laval, 1989, p. 331.

9. CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES. *Compétitivité et sécurité : Orientations pour les relations extérieures du Canada.* Ottawa : Ministère des Affaires extérieures, 1985.

et stratégique. La priorité du Canada demeurait d'accroître ses échanges commerciaux, financiers et technologiques avec le Japon [10]. Cependant, l'archipel n'était plus considéré comme le seul pôle de croissance économique en Asie-Océanie, sachant que des pays comme la Chine, la Corée du Sud et Singapour participaient de plus en plus activement à l'économie mondiale.

Octobre 1993 marqua le retour au pouvoir des libéraux à Ottawa, avec à leur tête Jean Chrétien et l'adoption quatorze mois plus tard de la politique aérienne internationale. En février 1995, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures (1993-1995), André Ouellet, présenta une nouvelle politique étrangère qui à plusieurs égards se voulait plus canadienne et tenait compte de l'évolution de la situation internationale, depuis la fin de la guerre froide.

Pour le ministère des Affaires étrangères, il était essentiel de reconnaître l'importance économique et bientôt politique que représentait cette région dans le monde [11]. Tout en reconnaissant l'importance des États-Unis comme débouché commercial, il était vital de développer des marchés prometteurs comme celui de l'Asie-Océanie [12].

1.1.2 Les liaisons aériennes transpacifiques

Le transport constitue un des instruments qui permettra d'appuyer avec succès les ambitions de la politique étrangère à l'égard de l'Asie-Océanie. La croissance de ces relations bilatérales passait par le déploiement des liaisons aériennes entre le Canada et les principaux pays de ce territoire. Dans les années 1970, la mise en marché d'avions pouvant accueillir plus de passagers et franchir de longues distances favorisa la démocratisation de ce mode de déplacement. Ces progrès technologiques favorisèrent la création de routes transpacifiques, ce qui amena le Canada à signer plusieurs accords avec des nations de l'Asie-Océanie (tableau 1.1).

---

10. Ibid., p. 14a.

11. CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement*. Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1995, p. 6.

12. Ibid., p. 36.

L'établissement des relations aériennes avec l'Asie-Océanie s'est fait plus tardivement que les liens similaires établis avec l'Amérique et l'Europe, des régions géographiquement et historiquement plus près du Canada. Elles se sont développées à trois moments particuliers. Avant 1970, des traités furent ratifiés avec l'Australie (1946), le Royaume-Uni (Fidji et île Canton), la Nouvelle-Zélande (1950) pour renforcer les échanges avec ces territoires éloignés du Commonwealth, avec le Japon (1955), qui l'année précédente avait paraphé un accord commercial avec le Canada, et avec le Pakistan (1960).

Tableau 1.1
Relations bilatérales aériennes
entre le Canada et des pays de l'Asie-Océanie (1945-1999)

Année	Territoire	Principale ligne aérienne bénéficiaire
1946	Australie	Canadien Pacifique
1947	Royaume-Uni (Fidji et île Canton)	Canadien Pacifique
1950	Nouvelle-Zélande	Canadien Pacifique
1955	Japon	Canadien Pacifique
1960	Pakistan	Non déterminé
1973	Chine	CP Air
1973	Taïwan	CP Air
1974	Fidji	CP Air
1982	Inde	Air Canada
1985	Nouvelle-Zélande	CP Air
1988	Australie	Canadien
1988	Hong-Kong	Canadien
1989	Corée du Sud	Air Canada
1989	Thaïlande	Canadien
1995	Indonésie	Air Canada
1996	Malaisie	Canadien
1996	Pakistan	Air Canada
1997	Philippines	Canadien
1997	Taïwan	Canadien
1998	Singapour	Air Canada

Source : Compilation effectuée par l'auteur des accords bilatéraux du Canada en matière de transport aérien commercial répertoriés dans le *Recueil des traités du Canada* pour la période 1945 à 1999.

Au début des années 1970, la Chine, Taïwan et Fidji ratifièrent avec le Canada des accords aériens. Récemment reconnu par le Canada comme étant le seul

représentant légitime de l'Empire du milieu, en 1973, le gouvernement de Beijing s'entendit avec son partenaire pour établir des liens aériens afin de renforcer la nouvelle amitié. En parallèle, un protocole d'entente fut conclu avec le gouvernement nationaliste de Taïpei, malgré la rupture des relations diplomatiques avec celui qui fut pendant vingt et un ans son interlocuteur officiel en Chine. Quant à Fidji, la ratification d'un traité se justifiait par l'indépendance nouvellement acquise (1970) et par les investissements d'entreprises canadiennes dans les secteurs aéroportuaire et touristique de l'archipel [13].

C'est au cours des dernières années du XXe siècle que le Canada signa le plus de traités aériens avec des nations de l'Asie-Océanie, ceci par rapport aux autres régions du monde et à la situation qui a prévalu de 1945 à 1984 (tableau 1.2).

Tableau 1.2
Répartition géographique
des accords aériens ratifiés par le Canada (1945-1999)

Année	Europe	Amérique	Asie-Océanie	Moyen-Orient	Afrique	Total
1945-1949	8	5	2 (9,5 %)	0	0	15
1950-1954	2	1	1 (4,8 %)	0	0	4
1955-1959	0	2	1 (4,8 %)	0	0	3
1960-1964	3	1	1 (4,8 %)	0	0	5
1965-1969	2	1	0	0	0	3
1970-1974	0	2	3 (14,3 %)	1	0	6
1975-1979	7	2	0	0	0	9
1980-1984	1	1	1 (4,8 %)	0	0	3
1985-1989	5	4	6 (28,6 %)	1	1	17
1990-1994	3	1	0	2	1	7
1995-1999	2	1	6 (28,6 %)	1	0	10
Total	33 (40,2 %)	21 (25,6 %)	21 (25,6 %)	5 (6,1 %)	2 (2,4 %)	82

Source : Compilation effectuée par l'auteur des accords bilatéraux du Canada en matière de transport aérien commercial répertoriés dans le *Recueil des traités du Canada* pour la période 1945 à 1999.

Suite au dévoilement de la politique aérienne de 1994, un dynamisme nouveau naquit. Ainsi, durant la période 1945 à 1999, 37 % des échanges de documents diplomatiques (p. ex. accord, note, protocole, etc.) s'intéressant directement à l'aviation civile entre le Canada et les pays d'Asie-Océanie, eurent lieu entre 1995

13. KEENLEYSIDE, Terence. « Canada and the Pacific : Policies for Economic Growth. » *Pacific Affairs*. 1973, p. 18.

et 1999 (annexe 4). Ce fait démontre que la politique a permis d'accroître les relations aériennes transpacifiques et d'adapter les liens existants à la nouvelle réalité.

Plusieurs raisons semblent à l'origine de cet engouement pour les liens aériens avec l'Asie-Océanie. L'intensification des échanges commerciaux, le choix du Canada comme destination touristique par les résidents des nouveaux pays industrialisés qui bénéficient de meilleurs revenus et l'augmentation de la population canadienne d'origine asiatique ont justifié la ratification de traités avec des nations comme l'Inde, Hong-Kong et la Corée du Sud. Tant pour les gens d'affaires que pour les citoyens canadiens ayant des racines familiales dans les nations de l'Asie-Océanie, des liaisons aériennes directes et régulières sont des conditions essentielles pour assurer des relations bilatérales stables et florissantes.

Au-delà des échanges nippo-canadiens, l'émergence des nouvelles économies asiatiques permettra de diversifier et d'étendre au sein de la région les relations bilatérales du Canada. Dans le tumulte de la récession des années 1980, les débouchés qui s'offraient en Asie-Océanie constituaient une avenue pour relancer l'économie canadienne et répondre aux besoins des compagnies aériennes désireuses d'augmenter leurs revenus sur ce marché lucratif.

Dans les années 1980 et 1990, malgré le vent de libéralisation qui toucha le transport aérien intérieur au Canada, celui à vocation internationale est demeuré soumis à des règles strictes. Pendant la seconde moitié du XXe siècle, deux transporteurs se partagèrent le marché national des vols réguliers vers l'étranger, suivant une division géographique du monde (l'Asie-Océanie pour Canadien dont le siège social est à Calgary et l'Europe pour Air Canada établi à Montréal). En 1982, l'attribution d'une route vers l'Inde à Air Canada, qui conservera pendant plusieurs années un rôle secondaire sur le marché asiatique, marque l'amorce de la fin du monopole de Canadien sur ce territoire (tableau 1.1).

Malgré l'ouverture amorcée en mars 1995 permettant à une compagnie aérienne d'être active dans la zone jadis réservée à l'autre, cette situation de quasi-monopole territorial persista jusqu'à l'acquisition par Air Canada de sa concurrente en décembre 1999. En plus de concourir aux relations étrangères, la politique aérienne internationale a longtemps constitué pour Air Canada et Canadien une garantie à la stabilisation des revenus et des vols outre-frontières,

en vertu de ce duopole fermé à la naissance de nouveaux joueurs dans le marché canadien.

C'est à l'intérieur d'un cadre d'analyse efficient que sera positionnée l'étude de cette problématique en prenant pour acquis que le gouvernement du Canada est une constituante intégrante d'un système ouvert où il est soumis perpétuellement à un environnement physique et humain qui conditionne ses choix en matière de relations aériennes internationales.

1.2 ÉTAT DE LA QUESTION

Pour autoriser le bien-fondé de cette étude, il est nécessaire d'effectuer une revue de la littérature existante afin de cerner l'état de la question à l'égard de l'émergence de la politique de 1994 et de l'établissement de nouvelles routes aériennes entre le Canada et l'Asie-Océanie.

Malgré plus d'un siècle d'échanges entre le Canada et l'Asie-Océanie, peu d'universitaires se sont intéressés à l'analyse de ces relations. En 1981, Gérard Hervouet dans son livre : *Le Canada face à l'Asie de l'Est* écrivait que l'étude de « [...] la politique canadienne en Asie demeure un domaine négligé » [14].

Heureusement, quelques auteurs ont publié des articles et des livres qui nous permettent de comprendre par leurs écrits les liens du Canada avec cette vaste région du monde. Des documents portant sur la politique étrangère du Canada et le transport aérien furent également considérés. L'objectif de ce travail est de présenter l'état de la question pour trouver une réponse éventuelle aux interrogations soulevées antérieurement. Nous aurons pour ambition de découvrir quelles justifications commerciales, politiques et diplomatiques apportent les études portant sur la politique étrangère canadienne en Asie-Océanie et pouvant positionner notre réflexion.

---

14. HERVOUET, Gérard. *Le Canada face à l'Asie de l'Est : 1968-1980*. Montréal : Nouvelle Optique, 1981, p. 9.

1.2.1 L'intégration de l'Asie-Océanie dans la politique étrangère canadienne

Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que le Canada prendra conscience de l'importance de la région Asie-Océanie. Dans le passé, ce territoire suscitait la sollicitude presqu'uniquement des missionnaires et de compagnies de transport comme le Canadien Pacifique [15]. Jusqu'au début du XXe siècle, les relations extérieures du Canada étaient régies par le Royaume-Uni qui demeurait le maître d'oeuvre des intérêts canadiens à travers le monde.

Des échanges bilatéraux avec le Japon s'amorcèrent à la fin des années 1920, alors que la mère-patrie accordait aux dominions de l'Empire des pouvoirs accrus en matière de relations étrangères. Grâce à sa nouvelle liberté, qui lui permettait de transiger directement avec d'autres nations, Ottawa inaugura en 1929 la Légation de Tokyo, qui marqua le début de la présence diplomatique du Canada en Asie-Océanie [16]. En parallèle, l'industrialisation de l'archipel appuya l'augmentation des exportations de matières premières canadiennes, comme l'aluminium et l'amiante. L'établissement de ces relations marquait le début de rapports harmonieux, que seule la Deuxième Guerre mondiale suspendit pendant près de quatre ans. Quelques années plus tard, l'adoption de la politique étrangère de 1970 allait servir d'assise pour renouveler et élargir cette accointance avec la région.

Comme le souligne Lalande, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale les échanges du Canada en Asie-Océanie se limitaient à l'Australie, le Japon et la Nouvelle-Zélande. À partir de 1946, plusieurs colonies, comme l'Inde, l'Indonésie et le Pakistan vont acquérir leur indépendance, ce qui amena le gouvernement fédéral à établir des relations diplomatiques avec ces nouveaux pays [17].

---

15. EVANS, Paul Meason. « The Emergence of Eastern Asia and Its Implications for Canada. » *International Journal.* 1992, p. 516.

    DOWNTON, Éric. *Pacific Challenge : Canada's Future in the New Asia.* Toronto : Stoddart, 1986, p. 27-98.

16. HERVOUET, Gérard. Op. cit., p. 14.

17. LALANDE, Gilles. « Le Canada et le Pacifique. » PAINCHAUD, Paul. (Dir.) *Le Canada et le Québec sur la scène internationale.* Québec : Centre québécois de relations internationales, 1977, p. 366-367.

De 1945 jusqu'à la fin des années 1960, c'est plus souvent qu'autrement les engagements découlant de sa participation aux Nations unies et au Commonwealth, qui incitèrent le Canada à s'impliquer dans la région [18]. Cette approche diplomatique est en communion avec la vocation internationaliste du Canada dans le monde telle que développée par le secrétaire d'État aux Affaires extérieures (1948-1957), Lester Pearson (1897-1972), où le pays occupe un rôle de médiateur, souvent au détriment de ses intérêts [19].

Face à un Canada dont le rôle sur la planète est hésitant, Mitchell Sharp présenta en juin 1970 une politique extérieure qui proposait une diplomatie reflétant les préoccupations domestiques de la nation sur la scène internationale. La diversification des relations commerciales était au centre des orientations contenues dans le livre blanc. Un choix pour le futur qui devait contribuer à la croissance économique et à un meilleur équilibre social au pays. Pour le professeur Hervouet, ce sont des considérations mercantiles, dominées par les intérêts économiques des provinces de l'Ouest, qui amènent le Canada à repenser ses rapports avec l'Asie-Océanie. Les marchés chinois et nippon, dont les exportations du Canada étaient en forte croissance, et auxquels s'ajoutaient des nations en émergence comme la Corée du Sud, Hong-Kong et Taïwan, devinrent la priorité [20].

Comme le note Harbron, la reconnaissance promise lors de la campagne électorale fédérale de 1968 de la République populaire de Chine comme seul gouvernement légitime de l'Empire du milieu, fut la première mise en application des nouvelles orientations de la politique étrangère [21]. Dans cet esprit, le directeur fondateur du Centre parlementaire, Peter Dobell, signale que pour Pierre Elliott Trudeau, le Canada se devait de devenir une nation du Pacifique et de réduire sa sujétion

---

18. HERVOUET, Gérard. « Le Canada et l'Asie orientale. » Op. cit., p. 319.

19. HERVOUET, Gérard. *Le Canada et le bassin du Pacifique.* Ottawa : Secrétariat d'État du Canada, 1988, p. 11.

20. HERVOUET, Gérard. 1981, Op. cit., p 25-32.

21. HARBRON, John Davison. « Recognizing China, 1970. » MUNTON, Don et KIRTON, John James (Éds.) *Canadian Foreign Policy : Selected Cases.* Scarborough : Prentice-Hall Canada, 1992, p. 227-236.

historique à l'égard des nations de l'Atlantique nord en matière de commerce et d'immigration [22].

Afin de soulever la sollicitude des Canadiens à l'égard de l'Asie-Océanie, le premier ministre Trudeau effectua en mai 1970 et en janvier 1971 un long voyage qui le mena dans dix pays en quarante jours. Une telle opération était nécessaire pour sensibiliser ses compatriotes à l'importance de la région. Dans cette perspective, le ministère des Affaires extérieures entendait encourager le développement des études asiatiques dans les universités canadiennes [23].

Dans le livre dirigé par le professeur Richard Harris : *La région de l'Asie-Pacifique et l'économie mondiale : perspectives canadiennes* l'on discute sous plusieurs angles des avantages pour le Canada de diversifier son commerce international avec les pays de l'Asie-Océanie, afin de réduire notre dépendance à l'égard des États-Unis, qui absorbent 80 % de nos exportations [24]. Pour les auteurs, le potentiel offert par cette région n'est que partiellement exploité par nos entreprises malgré le fait que ce territoire soit notre second partenaire commercial avant l'Union européenne. Toutefois, ce défi n'est pas aussi facile à réaliser en raison de la diversité des intérêts nationaux et économiques qui s'affrontent dans cette vaste zone d'échanges.

Hervouet décrit bien la forte croissance des relations entre le Canada et l'Asie-Océanie dans *Le Canada et le bassin du Pacifique* [25]. Il relève qu'à la fin des années 1970, l'Ouest canadien prit conscience de l'importance de ce territoire pour assurer son développement économique. En 1979, le premier ministre Joseph Clark, dont la base électorale était établie dans cette région, créa un comité d'études présidé par la députée Patricia Carney sur la politique canadienne à l'égard de l'Asie-Océanie. Malgré le bref mandat du gouvernement progressiste-

---

22. DOBELL, Peter C. « Pacific and Asian Perspective. » DOBELL, Peter C. (Éd.) *Canada in World Affairs : 17 : 1971-1973.* Toronto : Canadian Institute of International Affairs, 1985, p. 163.

23. DOBELL, Peter C. *Canada's Search for New Roles : Foreign Policy in the Trudeau Era.* Londres : Oxford University Press, 1972, p. 109-110.

24. HARRIS, Richard Glen. « Introduction. » HARRIS, Richard Glen. *La région de l'Asie-Pacifique et l'économie mondiale : perspectives canadiennes.* Calgary : University of Calgary Press, 1996, p. 6.

25. HERVOUET, Gérard. 1988, Op. cit., p. 15-18.

conservateur minoritaire (1979-1980), l'administration libérale qui lui succéda continua sur la voie tracée.

Contrairement à l'époque de la *Troisième Option* qui n'avait pas suscité l'engouement des gens d'affaires, les années 1980 sont marquées par un nouvel intérêt pour l'Asie-Océanie. En effet, la croissance rapide des échanges commerciaux entre le Canada et la région amena le ministère des Affaires extérieures à faire de ces relations une priorité au sein de sa nouvelle stratégie visant à accroître les exportations canadiennes. Soucieux de plaire à l'Ouest canadien, le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney donna encore plus d'importance à ce territoire, afin de créer des débouchés pour les produits provenant de ces provinces.

En quelques années, l'Asie-Océanie est devenue pour le Canada une zone d'activités importante, même si l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA) allait renforcer le commerce avec les États-Unis [26].

1.2.2 Les mouvements transpacifiques de personnes

Quelques études apportent des éléments de réponse pouvant expliquer l'établissement de nouveaux accords aériens. À partir de la décennie 1970, les modifications à la législation sur l'immigration favorisèrent l'établissement au Canada de personnes venues d'Asie-Océanie. Alors que jusqu'aux années 1960, les nouveaux Canadiens provenaient principalement d'Europe, une décennie plus tard, les Asiatiques occupent une place de choix parmi les immigrants. En 1993, sur les dix principaux pays d'origine de l'immigration au Canada sept étaient situés en Asie, alors que trois décennies auparavant neuf sur dix provenaient de l'Europe du Nord [27].

---

26. CANADA. GOUVERNEMENT DU CANADA. *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1993.

27. HALLI, Shivalingappa S. et DRIEDGER, Leo. « The Immigrant Challenge 2000. » HALLI, Shivalingappa S. et DRIEDGER, Leo. (Éd.) *Immigrant Canada : Demographic, Economic, and Social Challenges*. Toronto : University of Toronto Press, 1999, p. 4.

Dans cette perspective, Globerman a tenté de savoir si le commerce international du Canada évoluait avec la composition géographique de l'immigration. Bien que l'économiste constate une forte augmentation des immigrants d'origine asiatique entre 1971 et 1991, il n'existe pas de corrélation entre cette tendance et le commerce provenant d'Asie. Pour le chercheur, contrairement au discours gouvernemental, l'accueil d'entrepreneurs asiatiques n'appuie pas la croissance des relations avec cette région du monde. C'est davantage une démarche visant à réduire la subordination du Canada à l'égard des États-Unis qui contribue à augmenter l'intégration culturelle et économique du pays à l'Asie-Océanie [28]. Baker et Benjamin confirment dans leur étude ces conclusions en constatant le peu d'impact des immigrants asiatiques sur l'origine des investissements au Canada [29]. Par ailleurs, l'essor des économies de l'Asie-Océanie et un meilleur marketing ont contribué à l'augmentation du tourisme provenant de la région [30].

1.2.3 La politique aérienne internationale du Canada

Notre revue de la littérature a porté également sur la place du transport aérien international au Canada. Bien qu'il constitue un instrument important de développement économique et de relations étrangères, peu de chercheurs se sont préoccupés de l'étude de ce secteur d'activité.

Seulement deux politicologues, Bruce Grossman, dans un mémoire de maîtrise intitulé : *Canada and International Airline Policy : A Case Study in Regime Change and Industry Evolution* et Johannes Lovinck dans son article : *Canada's*

---

28. GLOBERMAN, Steven. « Immigration and Trade. » DeVORETZ, Don Jon. (Éds.) *Diminishing Returns : The Economics of Canada's Recent Immigration Policy.* Toronto : C.D Howe Institute et Vancouver : Laurier Institution, 1995, p. 243-267.

29. BAKER, Michael et BENJAMIN, Dwayne. « L'économie canadienne et l'immigration en provenance de l'Asie-Pacifique. » HARRIS, Richard Glen. Op. cit., p. 353-403.

30. FORBES, Dean. « Regional Integration, Internationalisation and the New Geographies of the Pacific Rim. » WATTERS, Raymond Frederick et McGEE, Terence Gary. (Éds.) *Asia-Pacific : New Geographies of the Pacific Rim.* Vancouver : UBC Press, 1997, p. 20-21.

International Air Transport Policy : Too Little Change, Too Late ? ont examiné la politique aérienne internationale du Canada [31].

Grossman s'est intéressé à l'évolution de la politique. Au cours des années 1990, l'auteur relève qu'elle a été harmonisée afin de refléter l'adaptation aux forces du marché du transport aérien. Il souligne que la convention signée en 1944 à Chicago a été durement éprouvée par le nouvel environnement compétitif qui remet en cause la souveraineté des États en raison de la mondialisation des entreprises aériennes.

Quant à Lovinck, il aborde la politique sous l'angle de son adaptation à la mondialisation des marchés, qui a remis en question le caractère statique du régime réglementaire canadien à l'égard du transport aérien international. Son principal argument est que l'intervention du ministère des Transports a eu pour effet de surprotéger pendant plusieurs années les deux grandes compagnies aériennes canadiennes au détriment d'une saine concurrence et de la qualité du service à la clientèle.

Après une analyse de la politique depuis 1970, il en vient à la conclusion que le Canada, comme plusieurs nations, craignait une déréglementation tous azimuts au profit d'une approche prudente et respectueuse des réalités économiques de chaque pays [32].

Finalement, Mackenzie dans : *Canada and International Civil Aviation*, relève une donnée intéressante pour les fins de ce mémoire. En mai 1948, un mémorandum déposé par le ministre des Transports (1945-1954), Lionel Chevrier (1903-1987), devant le gouverneur en conseil favorisait l'établissement d'une route transpacifique négociée par le Canada pour soutenir son indépendance à

---

31. GROSSMAN, Bruce Myles. *Canada and International Airline Policy : A Case Study in Regime Change and Industry Evolution.* Guelph : Mémoire de maîtrise déposé au Département de science politique de l'Université de Guelph, 1996.

LOVINCK, Johannes Anton Alexander. « Canada's International Air Transport Policy : Too Little Change, Too Late ? » *Administration publique du Canada.* 1996.

32. LOVINCK, Johannes Anton Alexander. Ibid., p. 401.

l'égard du Royaume-Uni et permettre au pays de tirer profit de l'exploitation de ce marché en émergence, avant que les concurrents étatsuniens y prennent place [33].

Bien qu'originales, ces contributions considérées individuellement ne permettent pas de dresser une vue d'ensemble des mécanismes et des acteurs ayant orienté la politique. Pour bien comprendre le développement de la politique aérienne internationale, il est essentiel d'obtenir une perspective globale des éléments qui ont façonné son évolution.

1.2.4 Conclusion

La documentation disponible ne permet pas de connaître entièrement le contexte ayant favorisé l'émergence de la politique de 1994 et la ratification d'ententes aériennes avec des pays de l'Asie-Océanie ; toutefois, elle nous offre trois pistes de réponse : *1) la volonté du Canada de diversifier ses relations extérieures, de prendre sa place en Asie-Océanie et de participer à la croissance économique qui soulève la région ; 2) la révision de la politique d'immigration du Canada et le tourisme encourageront les mouvements transpacifiques de personnes ; 3) la politique aérienne garantit aux transporteurs canadiens la desserte quasi monopolistique des routes internationales.* Cette recherche permettra de vérifier la contribution de ces problèmes à l'atteinte de l'objectif de ce mémoire.

Avant d'aborder la prochaine section, soulignons qu'il existe des groupes et des individus qui influencent le gouvernement du Canada dans ses prises de décisions à l'égard du transport aérien international. Malheureusement, aucune étude n'a encore analysé leur rôle. Cependant, quelques documents comme *Groups and Governments in Canadian Foreign Policy* et *The Politics of Canadian Foreign Policy* démontrent que les entreprises, les associations patronales et, dans une moindre mesure, les communautés culturelles jouent un rôle certain dans le processus décisionnel menant à l'adoption de la politique étrangère [34].

---

33. MACKENZIE, David Clark. *Canada and International Civil Aviation : 1932-1948.* Toronto : University of Toronto Press, 1989, p. 247.

34. MUNTON, Don. (Éd.) *Groups and Governments in Canadian Foreign Policy : Proceedings of a Conference : Ottawa, Canada : 9-11 June 1982.* Toronto : Canadian Institute of International Affairs, 1985.

Le problème général de la recherche et la recension des écrits étant introduits, nous disposons des outils qui permettent d'établir les objectifs qui appuieront les orientations du mémoire.

1.3 OBJECTIF

Cette recherche a pour dessein d'étudier les problèmes, les acteurs et le contexte qui contribueront à l'émergence de la politique aérienne internationale de 1994. En utilisant un modèle d'analyse des politiques publiques, notre objectif sera de démontrer les considérations qui amèneront le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre des Transports à présenter cette nouvelle politique.

Nous avons voulu restreindre notre sujet à une étude de cas ayant comme pivot l'émergence de la politique aérienne internationale, comme source d'innovation qui favorisa la création de nouvelles routes aériennes vers l'Asie-Océanie.

1.4 CADRE THÉORIQUE

La politique référant à des enjeux nationaux et internationaux, où sont impliqués des acteurs privés et gouvernementaux, il était nécessaire d'utiliser un cadre conceptuel déjà éprouvé et adapté aux caractéristiques bidimensionnelles du sujet.

Bien qu'il soit clair que la politique aérienne internationale soit un instrument de la diplomatie canadienne, elle a de sérieux impacts sur la vie intérieure du pays. Comme le souligna en janvier 1969, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mitchell Sharp, la politique étrangère n'est pas la somme d'intentions affranchies, mais une dimension extérieure de la politique nationale [35]. Les travaux de Rosenau sur l'étude des interactions entre les politiques intérieure et extérieure

---

NOSSAL, Kim Richard. *The Politics of Canadian Foreign Policy : Third Edition.* Scarborough : Prentice-Hall Canada, 1997, p. 95-137.

35. THOMSON, Dale Cairns et SWANSON, Roger Frank. *Canadian Foreign Policy : Options and Perspectives.* Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1971, p. 9.

sont là pour cautionner cette réflexion, tout comme le cadre d'analyse retenu par Nossal pour étudier la politique étrangère canadienne [36].

C'est donc dire que le gouvernement fédéral a le devoir de tenir compte à la fois des demandes issues de plusieurs acteurs et de problèmes variés, lorsqu'il oeuvre au développement de routes aériennes.

En 1984, le politicologue John Kingdon présenta un modèle d'analyse dynamique des politiques publiques [37]. S'inspirant du modèle des anarchies organisées présenté par Cohen, March et Olsen [38], Kingdon s'intéresse aux motifs qui amènent les élus à sélectionner parmi une liste de problèmes, aussi importants les uns que les autres au sein de la société, ceux qu'ils placeront au sommet de leurs priorités.

Kingdon utilise un cadre intégrateur et ouvert qui offre une vision globale du processus de mise à l'ordre du jour d'un problème, qui surpasse les modèles exclusifs axés sur les acteurs, les problèmes et les solutions. Cette approche est le reflet des interactions qui se développent au sein du système entre des dimensions dynamiques et des événements propices qui concourent à la prise d'une décision.

Le cadre conceptuel de Kingdon se distingue par rapport aux modèles systémiques en vogue dans les décennies 1950 et 1960, qui étudiaient l'élaboration des politiques sous l'angle de leur évolution au travers de stages. Par exemple, la théorie générale présentée par David Easton, en 1965, visait à analyser les interactions qui existent entre des dimensions dynamiques (intrants, processus de transformation, extrants et résultats), qui concourent au maintien de l'équilibre du système au sein d'un environnement [39]. Toutefois, les faiblesses de cette

---

36. ROSENAU, James Nathan. *The Scientific Study of Foreign Policy.* New-York : Nichols Publishing, 1980.

NOSSAL, Kim Richard. Op. cit.

37. KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies : Second Edition.* New-York : HarperCollins College Publishers, 1995.

38. COHEN, Michael D., MARCH, James G. et OLSEN, Johan P. « A Garbage Can Model of Organizational Choice. » *Administrative Science Quarterly.* 1972.

39. EASTON, David. *Analyse du système politique.* Paris : Armand Colin, 1974.

approche, comme l'absence de mécanismes pour établir des liens de causalité, amenèrent le développement de modèles mieux adaptés, qui misent sur l'étude des forces qui façonnent les politiques publiques [40].

Pour Kingdon, l'examen des politiques ne peut se réduire uniquement à une analyse éparpillée, qui serait basée sur la concentration du pouvoir (approche élitiste), sur sa distribution entre des groupes d'intérêts (approche pluraliste) ou sur le rôle des agents gouvernementaux et politiques (approche bureaucratique). Il privilégie plutôt une étude intégrée de ces trois approches qui mènent à l'émergence d'une politique [41]. En s'interrogeant sur les raisons appuyant l'adoption de la politique de 1994 et la ratification d'accords aériens avec certains pays d'Asie-Océanie qui en résultèrent, nous sommes amenés à considérer une convergence d'éléments (fenêtre d'opportunités). Cette conjoncture est la résultante d'acteurs, de demandes et d'occasions dont la rencontre produit une décision politique. C'est ce que pose le modèle de Kingdon.

Depuis le dévoilement de ce modèle, plusieurs chercheurs y ont trouvé une alternative novatrice aux instruments d'analyse déjà disponibles. Ils l'utilisent pour examiner des politiques aussi diversifiées que les questions environnementales aux États-Unis, le système québécois de santé, les relations internationales du Québec et le processus de privatisation en Allemagne et au Royaume-Uni [42]. Devant cette flexibilité, le modèle retenu est approprié comme cadre théorique pouvant appuyer le type de question étudiée dans cette recherche.

---

40. SABATIER, Paul A. « The Suitability of Several Models for Comparative Analysis of the Policy Process. » IMBEAU, Louis Marie et McKINLAY, Robert D. (Éds.) *Comparing Government Activity.* New-York : St. Martin's Press, 1996, p. 101-104.

41. LESTER, James P. et STEWART, Joseph. *Public Policy : An Evolutionary Approach.* Minneapolis-Saint-Paul : West Publishing Company, 1996, p. 68-70.

42. LOBER, Douglas J. « Explaining the Formation of Business-Environmentalist Collaborations : Collaborative Windows and the Paper Task Force. » *Policy Sciences.* 1997.

DEMERS, Louis et LEMIEUX, Vincent. « La politique québécoise de désengorgement des urgences. » *Administration publique du Canada.* 1998.

BERNIER, Luc. *De Paris à Washington : La politique internationale du Québec.* Québec : Presses de l'Université du Québec, 1996.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *Markets, States, and Public Policy : Privatization in Britain and France.* Ann Harbor : University of Michigan Press, 1995.

Dans un premier temps, **un problème doit être connu** et **compris** (flux des enjeux) si l'on désire que des solutions et des actions soient amorcées afin d'en arriver à sa résolution. De plus, une volonté de changement doit être présente.

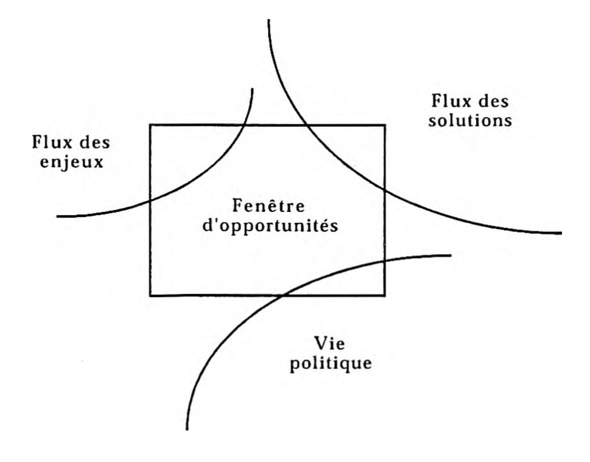
La **proposition de solutions** (flux des solutions) constitue le second concept du modèle qui compose avec des alternatives susceptibles de résoudre un problème et où ceux qui en font la promotion occupent une place importante. L'élaboration de ces moyens repose entre les mains d'acteurs qui sont des élus, des fonctionnaires, des démarcheurs à l'emploi de groupes d'intérêt (p. ex. compagnies aériennes), des spécialistes et des conseillers. Ces personnes, dont certaines sont plus visibles que d'autres dans la communauté, travaillent à l'adoption de politiques qui répondent à leurs aspirations individuelles et/ou collectives.

Finalement **l'opportunité politique** (vie politique) constitue le dernier concept rassembleur qui permet d'appuyer le succès ou l'échec de l'adoption d'une politique publique. Les courants idéologiques à la mode, l'élection d'un nouveau gouvernement ou le remplacement d'un ministre constituent autant d'occasions qui s'offrent aux promoteurs actifs dans la société et qui favorisent les changements désirés.

Indépendamment considérés, ces flux n'ont pas d'influence sur l'émergence d'une politique (figure 1.1). Leur développement est anarchique dans le temps. Cependant, leur convergence permet d'en arriver aux résultats anticipés dès qu'une fenêtre d'opportunités permet leur croisement. À cette étape, certains promoteurs de politiques occupent un rôle stratégique, sachant qu'ils contribuent à la rencontre des trois courants, afin d'en arriver à une proposition susceptible de résoudre un problème et de répondre à leurs intérêts.

Le gouvernement en tant que responsable de l'élaboration et de la mise en place des politiques doit s'ajuster et adopter des orientations en harmonie avec les aspirations des agents qui l'influencent. Une politique publique est un instrument qui permet aux gouvernants de générer, à partir de lignes directrices, des résultats compatibles avec les demandes issues des forces les ayant initiées. Dans la problématique à l'étude, l'émergence de la politique aérienne de 1994 trouve son inspiration dans des déterminants liés à l'environnement national et international dans lequel évolue l'État.

Figure 1.1
Modèle de Kingdon pour l'analyse de l'adoption d'une politique publique



D'après : KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies : Second Edition. 1995.

L'environnement mondial et canadien irradie le gouvernement fédéral d'éléments socioéconomiques, politiques et technologiques qui l'amènent à s'adapter aux réalités nouvelles pour participer aux échanges internationaux et rendre opérationnelle sa politique étrangère.

La finalité du processus est de produire des résultats qui ont un impact direct sur les relations extérieures, la vitalité économique et l'industrie du transport aérien de l'État canadien.

Tout comme Kingdon le fait avec son modèle, la recherche se limitera à l'étape qui consiste à identifier pourquoi le développement des relations aériennes bilatérales se retrouve à un moment donné à l'ordre du jour des gouvernants. En raison des limites de ce mémoire, nous ne nous attarderons pas à l'analyse du processus de formulation et de mise en oeuvre des traités.

1.5 DÉFINITIONS OPÉRATIONNELLES DES CONCEPTS

Le cadre d'analyse retenu pour ce mémoire venant d'être présenté, il faut maintenant arrimer les aspects théoriques du modèle de Kingdon avec les particularités des objectifs de la recherche.

1.5.1 Flux des enjeux

L'état de la question fut une première occasion de mettre à l'avant-plan des problèmes plausibles ayant pu contribuer à placer à l'ordre du jour gouvernemental le renouvellement de la politique aérienne internationale. Parmi ces problèmes, rappelons que le Canada souhaitait élargir ses relations étrangères avec les nations de l'Asie-Océanie, accueillir des immigrants de cette région et favoriser la desserte des nouvelles routes par des transporteurs canadiens.

Afin de répondre à la question de la recherche, il s'avère essentiel d'analyser les problèmes économiques, sociaux et politiques qui permettront de vérifier les éléments déclencheurs qui ont justifié cette action. Kingdon justifie clairement le rôle de ce concept et des éléments qui lui sont attachés :

> [...] we consider how problems come to be recognized and how conditions come to be defined as problems. Problems are brought to the attention of people in and around government by systematic indicators, by focusing events like crise and disasters, or by feedback from the operation of current programs. People define conditions as problems by comparing current conditions with their values concerning more ideal states of affairs, by comparing their own performance with that of other countries, or by putting the subject into one category rather than another [43].

Cette revue permettra de dresser un tableau du contexte qui a mené à l'approbation de solutions susceptibles de répondre aux problèmes identifiés. Cette première étape contribuera à reconnaître les difficultés à l'origine de l'émergence de la politique de 1994. En résumé, la démarche adoptée nous

---

43. KINGDON, John W. Op. cit., p. 19.

assistera pour savoir comment le problème a évolué jusqu'à sa reconnaissance comme enjeu prioritaire.

Afin de mieux identifier les problèmes économiques, l'analyse du commerce bilatéral est un indice fiable permettant de vérifier s'il existe un potentiel de trafic profitable pour les compagnies aériennes. Quant aux données sociales comme l'immigration qui se traduit par l'augmentation du nombre de citoyens canadiens d'origines asiatique et océanienne, elle constitue un élément potentiel de croissance pour les voyages familiaux avec la mère-patrie. L'évolution des flux de passagers, qui est motivée par le tourisme et les voyages d'affaires générés par le commerce international, est un autre indice qui permet de justifier la mise en place de services transpacifiques. Finalement, les relations bilatérales sont un autre élément qui démontre l'importance des liens existant entre deux pays et qui sont susceptibles d'appuyer l'étude du processus d'émergence des priorités en matière de ratification de traités aériens entre le Canada et des nations de l'Asie-Océanie. Dans le cas qui nous intéresse, la signature d'accords et la présence sur le territoire partenaire de missions diplomatiques sont des éléments qui démontrent l'importance des rapports bilatéraux.

L'identification des enjeux offre aux promoteurs des arguments pour influencer l'établissement des priorités en matière de liaisons aériennes internationales du Canada. S'ils sont reconnus et mis en valeur, ceux-ci ont le potentiel de servir d'assise à la formulation et à l'adoption de traités aériens.

1.5.2 Flux des solutions

La ratification des traités aériens est issue d'un processus qui n'existe pas dans l'abstrait et qui vise à la proposition de solutions. L'action est orientée par des acteurs collectifs et individuels qui interagissent en tenant compte de l'environnement politique, technologique et économique. Dans le cas à l'étude, c'est un groupe de travail qui proposa au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au ministre des Transports, des recommandations établies à partir d'une synthèse des solutions souhaitées par les principaux intervenants (p. ex. compagnies aériennes), ayant un intérêt dans la formulation de la politique aérienne internationale et dans l'augmentation des routes transpacifiques.

C'est de ce milieu que des moyens sont suggérés pour répondre aux attentes, lesquels influenceront les choix politiques et entraîneront, en fin de processus, le déploiement des liaisons aériennes et leur attribution à un transporteur. Ces propositions peuvent prendre la forme de mémoires déposés devant un Comité parlementaire, de discours et d'études produites par des intervenants publics (ministres, députés et fonctionnaires, etc.) ou privés (compagnies aériennes, chambres de commerce, consultants, gens d'affaires, etc.) [44]. Ces dimensions s'harmonisent avec les composantes suivantes : le gouvernement, la politique aérienne internationale, l'évolution de l'aéronautique, lesquelles s'inscrivent dans un cadre géographique qui, pour les fins de ce mémoire, se circonscrira à la région Asie-Océanie.

1.5.3 Vie politique

L'opinion publique, les courants de pensée à la mode dans la société, l'élection d'un nouveau gouvernement sont autant de facteurs qui contribuent à façonner et à faciliter l'émergence d'une politique [45]. Plusieurs déterminants propres à la réalité canadienne et à l'environnement technologique sont susceptibles d'influencer les décisions prises par les intervenants ministériels. Au-delà des prérogatives liées aux relations diplomatiques, les politiciens sont soumis aux attentes des électeurs et de certains groupes d'intérêt, comme les compagnies aériennes. À cette problématique, s'ajoutent les régionalismes immanents aux différences linguistique et géographique propres à la nation, qui renforcent les clivages entre l'Ouest et l'Est du Canada et amènent le gouvernement à intervenir prudemment pour satisfaire les acteurs d'un océan à un autre. C'est ce qui l'a amené à soutenir financièrement Canadien et à octroyer des routes aériennes en Asie-Océanie à Air Canada.

Dans le cadre de ce mémoire sur la ratification d'accords aériens bilatéraux avec des nations de l'Asie-Océanie, le concept d'opportunité politique sera étudié à partir de l'évolution de cette intention parmi les priorités de la société canadienne.

---

44. Ibid.

45. Ibid., p. 20.

1.5.3.1 Le gouvernement du Canada

Le gouvernement fédéral par le biais du ministère des Affaires étrangères détient le pouvoir de ratification des traités, tandis que le ministère des Transports a la responsabilité d'attribuer les routes aux compagnies aériennes.

Dans le dessein de conseiller le gouvernement, un comité interministériel composé de fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, de l'Industrie, des Transports, ainsi que de l'Office des transports du Canada établit la position à adopter lors d'une négociation bilatérale. Présidé par un haut fonctionnaire des Transports, ses membres représentent les intérêts de leur mandataire et soumettent des recommandations à leur ministre respectif et parfois au gouverneur en conseil. Les Affaires étrangères occupent un rôle important en conciliant les intérêts nationaux, privés et internationaux du Canada.

C'est au sein de ce groupe que sera décidé d'entreprendre des discussions avec un pays. Lorsque les pourparlers sont amorcés avec une autre nation, c'est le négociateur en chef des accords aériens du ministère des Affaires étrangères qui en assume la direction en raison des implications qu'ont ces discussions sur les relations extérieures du Canada [46].

Une fois cette étape complétée et qu'un traité est ratifié, la gestion en est confiée à l'Office des transports du Canada. Toutefois, le ministre des Transports détient le pouvoir d'octroyer les licences pour l'exploitation d'un service international régulier. Alors que la négociation des accords est effectuée par des fonctionnaires, l'octroi des droits qui en résultent, en raison de leur aspect plus politique, relève du ministre des Transports. Au cours des années 1990, ces décisions étaient souvent influencées par le Cabinet du Premier ministre et le gouverneur en conseil, ce qui compliqua plus d'une fois l'administration de la politique aérienne.

---

46. CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports.* 2 avril 1981, p. 27:89-27:90 et 27:105-27:106. (Walter McLeish, gestionnaire à l'Administration canadienne du transport aérien au ministère des Transports)

Au sein de l'État, les parlementaires jouent un rôle marginal dans l'ensemble de ce processus. Leur fonction est davantage passive et se limite à des interventions ponctuelles initiées des rangs de l'opposition, qui questionne la justesse des décisions ministérielles.

1.5.3.2 Les promoteurs de politiques

Pour Kingdon, les promoteurs de politiques occupent un rôle stratégique en plaçant sous les feux de la rampe un problème à l'ordre du jour. Ces entrepreneurs représentent les personnes et les organisations engagées dans des activités de promotion d'intérêts collectifs ou spécifiques, auprès des élus et des hauts fonctionnaires fédéraux. Leur objectif est d'orienter en leur faveur les décisions gouvernementales. Ils sont à l'affût des fenêtres d'opportunités afin de promouvoir l'avancement de leurs intérêts.

Des entreprises aériennes comme Air Canada ou les Lignes aériennes Canadien International (LACI) peuvent se démarquer des actions collectives et réclamer directement des mesures compatibles avec leurs aspirations. Une période électorale et la prise du pouvoir par un nouveau gouvernement, comme ce fut le cas en 1993, constituent des moments privilégiés, où les promoteurs peuvent profiter de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités pour influencer la convergence des trois flux à leur avantage. Un tel processus est généralement praticable lorsque le demandeur dispose d'un pouvoir financier ou politique qui permet d'influencer les décideurs, par le biais notamment de démarcheurs. Par leurs propositions et leurs démarchages, ils incitent les ministères des Affaires étrangères et des Transports à ratifier des traités aériens avec des pays prometteurs de l'Asie-Océanie.

1.6 HYPOTHÈSES DE LA RECHERCHE

À la lumière de ce qui vient d'être exposé, nous posons quatre hypothèses qui nous permettront de vérifier le modèle de Kingdon à l'étude du processus d'émergence des priorités dans l'établissement des routes aériennes entre le Canada et des pays de l'Asie-Océanie :

1. À la fin des années 1980, la croissance des relations avec l'Asie-Océanie de même que la volonté d'Air Canada et des LACI de rentabiliser leurs activités déficitaires en desservant ce marché prometteur contribuèrent à faire reconnaître la présence d'un problème engendré par le caractère restrictif de la politique aérienne internationale qui limitait le nombre de routes transpacifiques ;

2. En 1991, les recommandations proposées par le Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air offrirent des solutions au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au ministre des Transports pour accroître le nombre de routes transpacifiques ;

3. La prise du pouvoir en 1993 par le Parti libéral, les problèmes financiers de l'aviation civile canadienne et le démarchage intensif des deux transporteurs nationaux ont contribué à placer à l'ordre du jour l'élaboration d'une nouvelle politique aérienne internationale développée à partir des solutions proposées par le groupe de travail ministériel ;

4. La campagne électorale de 1993 a permis aux promoteurs de faire avancer l'idée d'une réforme de la gestion de l'aviation civile internationale, tout en appuyant la rencontre des trois courants, ce qui contribua à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités qui favorisa l'adoption de la politique aérienne internationale de 1994.

Bien qu'il y ait déjà eu des fenêtres d'opportunités dans le passé qui favorisèrent la signature d'accords aériens, le présent mémoire se concentrera sur l'étude de la politique aérienne internationale de 1994, qui a modifié la gestion du marché de l'aviation commerciale au Canada.

1.7 COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES

Deux catégories de données primaires ont été retenues pour vérifier les hypothèses de la recherche. Des documents qualitatifs, comme les énoncés de politique aérienne et les transcriptions des travaux parlementaires, font partie du premier type d'informations retenues. Quant aux données quantitatives, qui sont constituées de statistiques produites par des organismes canadiens et internationaux, elles permettent de qualifier les facteurs agissant sur la ratification de traités aériens. À cet égard, les références les plus pertinentes sont celles de type

qualitatif, car elles permettent de dépister les ambitions sous-jacentes aux initiatives des acteurs et des intervenants gouvernementaux.

Nous avons sélectionné des sources de renseignements variées afin de profiter d'une vision globale des éléments qui influencent le processus décisionnel propre au transport aérien international (tableau 1.3). Cette approche optimise l'analyse en offrant un meilleur contrôle des informations.

Les documents retenus sont ceux produits par les promoteurs (p. ex. Air Canada), ainsi que par les ministères des Affaires étrangères et des Transports. Cette production écrite offre une vitrine sur les éléments initiateurs, ainsi que sur les modalités d'application de la politique. L'étude de cette documentation est vitale. Par exemple, les travaux parlementaires et les journaux constituent des pièces importantes où sont colligés les objectifs et les orientations gouvernementales.

Les principes et les buts soutenant la politique du transport aérien international prennent généralement naissance dans les publications parlementaires et administratives produites par les institutions du gouvernement du Canada. Les documents sélectionnés offrent une source officielle et particulière de l'activité gouvernementale menant à l'énoncé et à la concrétisation des grands objectifs de la politique à l'étude.

Finalement, les statistiques produites par certains organismes nationaux (p. ex. Statistique Canada) et internationaux (p. ex. Organisation des Nations unies) permettent de jauger l'évolution du transport aérien au Canada dans la perspective de ses relations avec l'étranger.

Tableau 1.3
Variables retenues pour vérifier les hypothèses de la recherche

Variable	Type	Sources
Hypothèse 1 : À la fin des années 1980, la croissance des relations avec l'Asie-Océanie de même que la volonté d'Air Canada et des LACI de rentabiliser leurs activités déficitaires en desservant ce marché prometteur contribuèrent à faire reconnaître la présence d'un problème engendré par le caractère restrictif de la politique aérienne internationale qui limitait le nombre de routes transpacifiques.		
Accords aériens bilatéraux	Quantitatif	MAECI + MTC
Commerce international des marchandises	Quantitatif	SC + ONU
Identification des problèmes	Qualitatif	Médias écrits Travaux parlementaires (PC)
Mouvements transpacifiques des personnes	Quantitatif	SC
Politique aérienne internationale	Qualitatif	MAECI + MTC
Politique étrangère	Qualitatif	MAECI
Population immigrante	Quantitatif	SC
Relations diplomatiques	Quantitatif	MAECI
Résultats financiers des compagnies aériennes	Quantitatif	AC + LACI
Hypothèse 2 : En 1991, les recommandations proposées par le Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air offrirent des solutions au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au ministre des Transports pour accroître le nombre de routes transpacifiques.		
Politique aérienne internationale	Qualitatif	MAECI + MTC
Hypothèse 3 : La prise du pouvoir en 1993 par le Parti libéral, les problèmes financiers de l'aviation civile canadienne et le démarchage intensif des deux transporteurs nationaux ont contribué à placer à l'ordre du jour l'élaboration d'une nouvelle politique aérienne internationale développée à partir des solutions proposées par le groupe de travail ministériel.		
Identification des acteurs et des événements politiques	Qualitatif	Médias écrits Travaux parlementaires (PC)
Politique aérienne internationale	Qualitatif	MAECI + MTC
Hypothèse 4 : La campagne électorale de 1993 a permis aux promoteurs de faire avancer l'idée d'une réforme de la gestion de l'aviation civile internationale, tout en appuyant la rencontre des trois courants, ce qui contribua à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités qui favorisa l'adoption de la politique aérienne internationale de 1994.		
Accords aériens bilatéraux	Quantitatif	MAECI + MTC

Abréviations :

AC : Air Canada
LACI : Lignes aériennes Canadien international
MAECI : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MTC : Ministère des Transports du Canada
ONU : Organisation des Nations unies
PC : Parlement du Canada
SC : Statistique Canada

1.8 PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION DU MÉMOIRE

Dans le second chapitre, une présentation du problème étudié alimentera les assises nécessaires au positionnement du sujet de recherche. Le chercheur s'attachera à l'analyse des éléments qui ont stimulé la publication de la politique aérienne internationale de 1994 et la ratification de traités bilatéraux avec les pays de l'Asie-Océanie. Ce chapitre a pour objectif liminaire de relever les fondements qui amenèrent le Canada à signer ces accords et à attribuer les routes aériennes.

Jusqu'à cette section, le cheminement retenu avait pour dessein d'exposer et d'expliquer les enjeux ayant favorisé l'essor des relations aériennes du Canada avec les pays de l'Asie-Océanie et de présenter ceux qui les formulent. Dans le cadre du troisième chapitre, les solutions proposées seront présentées.

Quatrièmement, les conditions politiques ayant contribué à la rencontre des deux premiers flux seront l'objet de ce chapitre pour cerner comment ce problème est devenu une priorité pour les gouvernants. Finalement, une conclusion viendra clore cette recherche.

CHAPITRE 2

LES ENJEUX AÉRIENS ENTRE LE CANADA ET L'ASIE-OCÉANIE

En relation avec la première hypothèse de la recherche, ce chapitre a pour objectif d'identifier les problèmes qui contribuèrent à l'émergence de la politique aérienne internationale de 1994. Après une présentation de l'évolution du positionnement de l'industrie canadienne du transport aérien en Asie-Océanie, une analyse des contextes économique et politique sera proposée afin de mieux interpréter la question à l'étude.

Les premiers contacts entre le Canada et les pays de l'Asie-Océanie remontent au milieu du XIXe siècle. Déjà à cette époque des missionnaires canadiens étaient installés en Chine et au Japon tandis que le Canada recevait ses premiers immigrants asiatiques. Les liens transpacifiques se limitaient alors et jusqu'au début du XXe siècle, à des échanges privés. À l'époque, le commerce avec ces territoires était circonscrit à la vente de matières premières et de quelques produits à valeur ajoutée.

Soucieux de raffermir ces liens et fort de la marge de manoeuvre octroyée en matière de relations étrangères à la Conférence impériale de 1926 par le Royaume-Uni aux membres de son Empire, le ministère des Affaires extérieures ouvrit en 1929 une Légation à Tokyo. L'importance grandissante du Japon dans les affaires

mondiales avait poussé le Canada à établir une présence physique dans l'archipel. Ce geste contribua au rapprochement des deux pays.

À la même époque, les besoins des métropoles propulsèrent la création de lignes aériennes vers leurs colonies pour assurer le transit du courrier. La britannique Imperial Airways inaugura le 30 mars 1929 un service Londres-Karachi, puis cinq ans plus tard avec l'australienne Qantas, une route reliant Brisbane à la capitale de la mère-patrie, laquelle permettait de desservir plusieurs villes de l'Empire britannique sur son trajet. Du côté français, Air Orient assurait le transport entre Marseille et Saïgon (Hô Chi Minh-Ville) dès le 17 janvier 1931. Aux Pays-Bas, KLM assura le service entre Amsterdam et Batavia (Jakarta) à partir d'octobre 1931, ce qui constituait à l'époque le plus long trajet au monde. Finalement, en novembre 1935, Pan American Airways effectua un vol expérimental entre San-Francisco et Manille. L'année suivante le premier service régulier entre l'Amérique du Nord et l'Asie était établi.

Au Canada, en 1937, le ministre des Transports (1936-1940 et 1942), Clarence Howe (1886-1960), présenta au Parlement la *Loi constituant en corporation les Lignes aériennes Trans-Canada*, afin de doter la nation d'un transporteur, dont le mandat serait d'assurer des services intérieurs et extérieurs par la voie des airs [47]. Quelques années plus tard, soit en 1942, les Lignes aériennes Canadien Pacifique (LACP) étaient créées, par l'éternel rival du principal actionnaire (Canadien National) de Trans-Canada, le Canadien Pacifique. L'adoption de la Convention de Chicago, la fin de la Seconde Guerre mondiale et les progrès de la technologie aéronautique appuyèrent le développement des routes aériennes internationales.

Le 2 avril 1943, le premier ministre Mackenzie King (1874-1950) présenta la première politique canadienne en matière d'aviation. Il annonça « [...] que les lignes aériennes Trans-Canada doivent être le seul agent autorisé à exploiter des services aériens internationaux » [48]. Jusqu'en 1948, le gouverneur en conseil a maintenu cette politique. Au cours de l'après-guerre, la société d'État ne crut pas nécessaire de se prévaloir du privilège de desservir des routes en Asie et en

---

47. *Loi constituant en corporation les Lignes aériennes Trans-Canada*, Statuts du Canada 1937, c. 43.

48. « Aviation civile : Déclaration de politique au sujet de l'aviation domestique et internationale. » CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. *Compte rendu officiel des Débats de la Chambre des communes*. 2 avril 1943, p. 1815. (William Lyon Mackenzie King).

Océanie. Les LACP se montrèrent intéressées à opérer des liaisons entre le Canada et l'Australie, ainsi que vers le Japon et la Chine.

Devant le manque d'intérêt de Trans-Canada, en raison de considérations économiques et techniques, ainsi que la possibilité de ne pas avoir à subventionner ces nouveaux trajets, le ministre des Transports, Lionel Chevrier, recommanda au gouverneur en conseil une brèche dans la politique de 1943. Ce choix permettrait une offre nationale dans un domaine où les Australiens, les Néo-Zélandais et les Britanniques, par le biais du consortium British Commonwealth Pacific Airlines, de même que les Étatsuniens convoitaient la desserte du territoire canadien pour ces services transpacifiques [49]. De plus, l'ouverture de ces routes allait permettre au Canadien Pacifique de rentabiliser le réseau qu'il possédait en Asie et en Océanie, lequel servait de base logistique, jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale, à sa flotte de navires.

L'établissement de ces liaisons constituait une occasion pour pallier à la disparition du service maritime de la compagnie vers ces régions [50]. Après plusieurs semaines de discussions, le Conseil des ministres du 13 juillet 1948, octroya pour la première fois aux LACP le droit d'opérer un service international [51].

Les raisons réelles invoquées par le gouvernement libéral pour offrir la route du Pacifique à l'entreprise privée sont demeurées vagues. Stevenson souligne que King avait toujours été méfiant envers le Canadien Pacifique qui était perçu comme une entreprise où l'influence britannique était évidente et préjudiciable à la liberté d'action du Canada en matière de négociation aérienne internationale. À la fin de son mandat, son cabinet démontra par la décision de 1948 que cette

---

49. SMITH, Philip. *Sur les ailes du temps.* Montréal : Éditions de l'Homme, 1986, p. 193 et 188.

50. CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR. *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada : 14 : 1948.* Ottawa : Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, 1994.

Document 754 : « Note du ministre des Transports pour le Cabinet : RE Trans-Pacific Air Services. » 11 mai 1948, p. 1226-1229.

51. Ibid.

Document 758 : « Extrait des conclusions du Cabinet : Trans-Pacific Air Services ; Canadian Pacific Air Lines. » 13 juillet 1948, p. 1233-1234.

crainte s'était dissipée [52]. En échange de cette faveur, les LACP s'engagèrent à acquérir des avions *North Star* fabriqués par Canadair, ce qui n'était pas sans réjouir le puissant ministre du Commerce (1948-1957), Clarence Howe, qui continuait à avoir son mot à dire en matière d'aviation civile.

Corbett invoque l'influence déclinante de King, le pragmatisme de Howe et l'approche d'une élection générale qui avait amené les libéraux à soigner leurs relations avec le Canadien Pacifique, un généreux donateur à la caisse du parti et dont l'influence auprès du milieu des affaires était considérable [53].

Sous la gouverne du ministre Chevrier, le principe du partage géographique des marchés internationaux entre Trans-Canada et Canadien Pacifique se dessinait. En 1949, les LACP inaugurèrent le premier service entre Vancouver et la métropole australienne, Sydney. Cet événement marquait le début d'une forte compétition avec Air Canada, dont les moments les plus intenses se concentrèrent entre 1990 et 1999.

2.1 L'ADOPTION DU PRINCIPE DU PARTAGE GÉOGRAPHIQUE DES MARCHÉS INTERNATIONAUX COMME MODE D'ATTRIBUTION DES ROUTES AÉRIENNES

En mai 1964, le ministre des Transports (1964-1967), John Pickersgill (1905-1997), rencontra les présidents de Trans-Canada et des LACP pour servir un ultimatum afin qu'ils cessent leur concurrence féroce en dehors des frontières canadiennes. Dans le cas contraire, il se réserverait notamment le privilège d'imposer une division géographique des marchés internationaux entre les deux transporteurs [54].

> Dans le domaine international, les services aériens des lignes aériennes canadiennes devraient servir les intérêts de l'ensemble du Canada. Ces

---

52. STEVENSON, Garth. *The Politics of Canada's Airlines from Diefenbaker to Mulroney.* Toronto : University of Toronto Press, 1987, p. 47.

53. CORBETT, David. *Politics and the Airlines.* Toronto : University of Toronto Press, 1965, p. 167 et 169.

54. BAXTER, Clive. « 'Work Together' TCA, CPA Ordered. » *Financial Post.* 2 mai 1964, p. 1 et 3.

> services ne devraient pas entrer en concurrence ni en conflit, mais devraient s'intégrer à un programme unique qu'on pourrait obtenir par la fusion, l'association ou la division nette des divers champs d'activité [55].

L'année suivante, le ministre Pickersgill déclara à la Chambre des communes qu'à sa demande les deux compagnies en étaient arrivées à une consolidation de leur réseau autour de sphères géographiques distinctes. Les LACP se voyaient offrir le mandat de desservir « [...] toute la région du Pacifique, tout le continent asiatique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Sud et le Sud-Est de l'Europe, ainsi que l'Amérique latine. Air-Canada, pour sa part, desservirait le Royaume-Uni, l'Ouest, le Nord et l'Est de l'Europe et les Antilles. » L'unique exception demeurait les Pays-Bas qui seraient couverts par les LACP et l'Afrique qui était sans liaison avec le Canada [56]. C'est ce principe qui sera au coeur de la bataille sauvage pour l'obtention et l'attribution des routes aériennes de l'Asie-Océanie qui débuta dans la seconde moitié des années 1980 et perdurera jusqu'à l'achat par Air Canada de sa concurrente en décembre 1999.

2.2 LES FACTEURS INFLUENÇANT L'ÉTABLISSEMENT DE ROUTES AÉRIENNES VERS L'ASIE-OCÉANIE

À la base des relations bilatérales aériennes se retrouve le commerce qui constitue le pilier principal des liens entre les nations. À partir des années 1960, les échanges commerciaux avec l'Asie-Océanie ont connu une croissance accélérée. Le Canada devint un important fournisseur de matières premières pour plusieurs pays de la région, ce qui permit à ses principaux clients comme le Japon, la Chine et la Corée du Sud de développer une base industrielle et d'assurer leur développement économique. Entre 1960 et 1980, les exportations canadiennes vers ce territoire augmentèrent de 419 millions $ à 8,3 milliards $, soit une progression

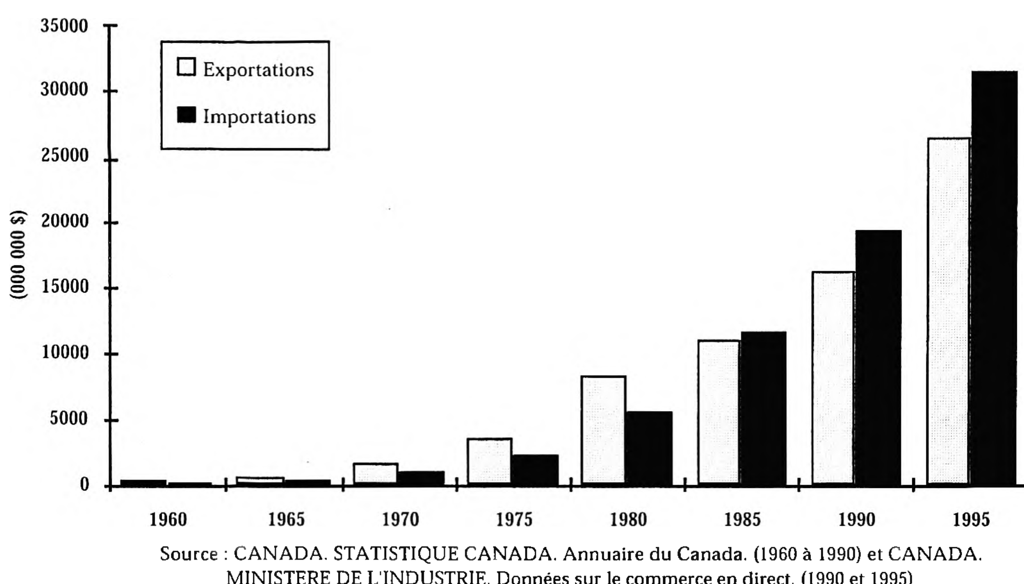
---

55. « Appendice B : Déclaration du ministre des Transports sur la politique en matière d'aviation civile. » CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. *Compte rendu officiel des Débats de la Chambre des communes.* 1er mai 1964, p. 2989. (John Whitney Pickersgill)

56. « Les Transports aériens : Répartition de l'exploitation entre deux sociétés canadiennes. » CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. *Compte rendu officiel des Débats de la Chambre des communes.* 1er juin 1965, p. 1814. (John Whitney Pickersgill)

de 19,8 fois (figure 2.1). Au cours des quinze années qui suivirent, ce mouvement connut une poussée équivalente à un facteur de 3,2, pour établir ces ventes à 26,6 milliards $ en 1995.

Figure 2.1 : Échanges commerciaux Canada/Asie-Océanie (1960-1995)



Source : CANADA. STATISTIQUE CANADA. Annuaire du Canada. (1960 à 1990) et CANADA. MINISTERE DE L'INDUSTRIE. Données sur le commerce en direct. (1990 et 1995)

En simultané, les achats des Canadiens sur ce territoire passèrent entre 1960 et 1980 de 263 millions $ à 5,7 milliards $, soit un facteur de multiplication de 21,7. Pendant la période 1980-1995, la progression est plus fulgurante avec un accroissement de 5,6 fois pour se situer à 31,7 milliards $ en 1995 (figure 2.1).

Ces données démontrent clairement que les années 1980 et 1990 furent marquées par l'intensification des échanges économiques transpacifiques. Alors que les importations de l'Asie-Océanie augmentaient, les entreprises canadiennes se montrèrent plus actives qu'avant sur ce territoire. Ce phénomène n'est pas fortuit, sachant qu'entre 1960 et 1995, la part de cette région dans le commerce mondial est passée de 14,4 à 28,3 % [57].

---

57. « Commerce extérieur : Commerce mondial par région, pays ou zone. » NATIONS UNIES. BUREAU DE STATISTIQUE. *Annuaire statistique 1982 : Trente-troisième édition.* New-York : Département des affaires économiques et sociales internationales, 1985, p. 874-881.

« Commerce international des marchandises : Importations et exportations totales. » NATIONS UNIES. DIVISION DE STATISTIQUE. *Annuaire statistique 1997 : Quarante-quatrième édition.* New-York : Département des affaires économiques et sociales, 2000, p. 680-701.

L'étude juxtaposée de la figure 2.2 et du tableau 1.2 démontre qu'il existe une corrélation étroite entre l'évolution du commerce transpacifique et l'accroissement des traités aériens du Canada dans cette région. En 1995, le Canada expédiait 92,6 % de ses exportations vers les pays auxquels il était lié par un tel instrument diplomatique, tandis qu'il y effectuait 98,9 % de ses achats. Par ailleurs, avant 1985, la portion des accords ratifiés avec des nations de l'Asie-Océanie ne dépassa jamais 14,3 %, alors que durant les quinze dernières années du XXe siècle, leur part représentait 28,6 % (tableau 1.2).

En parallèle avec l'adoption de la politique étrangère de 1970, qui consacre l'importance économique de l'Asie-Océanie, l'on assiste à une augmentation rapide des citoyens canadiens d'origine asiatique. La libéralisation du *Règlement sur l'immigration* en 1962 et l'adoption d'une nouvelle politique d'immigration (1967) permettent au Canada de se faire plus accueillant à l'égard des arrivants non européens [58]. Finalement, la présentation de la politique canadienne de multiculturalisme (1971) qui favorise leur intégration au Canada, dans le respect de leur culture, contribue à ce processus [59].

L'évolution de la composition ethnique du Canada est un second facteur qui contribuera au développement d'un marché pour les services aériens vers l'Asie-Océanie. Entre les recensements de 1961 et 1996, le nombre de Canadiens provenant de ce territoire passa de 121 753 à 1 867 365 [60]. Tout comme la croissance

---

58. *Règlement sur l'immigration, Partie I*, DORS/62-36, [1962] 96 Gazette du Canada II. 14 février 1962.

    CANADA. MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION. *La politique d'immigration du Canada : 1966 : Livre blanc sur l'immigration*. Ottawa : Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, octobre 1966.

59. « Appendice : Réponse du gouvernement fédéral au Livre IV de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. » CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. *Débats de la Chambre des communes : Compte rendu officiel*. 12 octobre 1971, p. 8580-8585.

60. LEACY, Frank H. (Éd.) « Séries A125-163 : Origines de la population, dates de recensement, 1871 à 1971. » *Statistiques historiques du Canada : Deuxième édition*. Ottawa : Statistique Canada, 1983, p. 154-184.

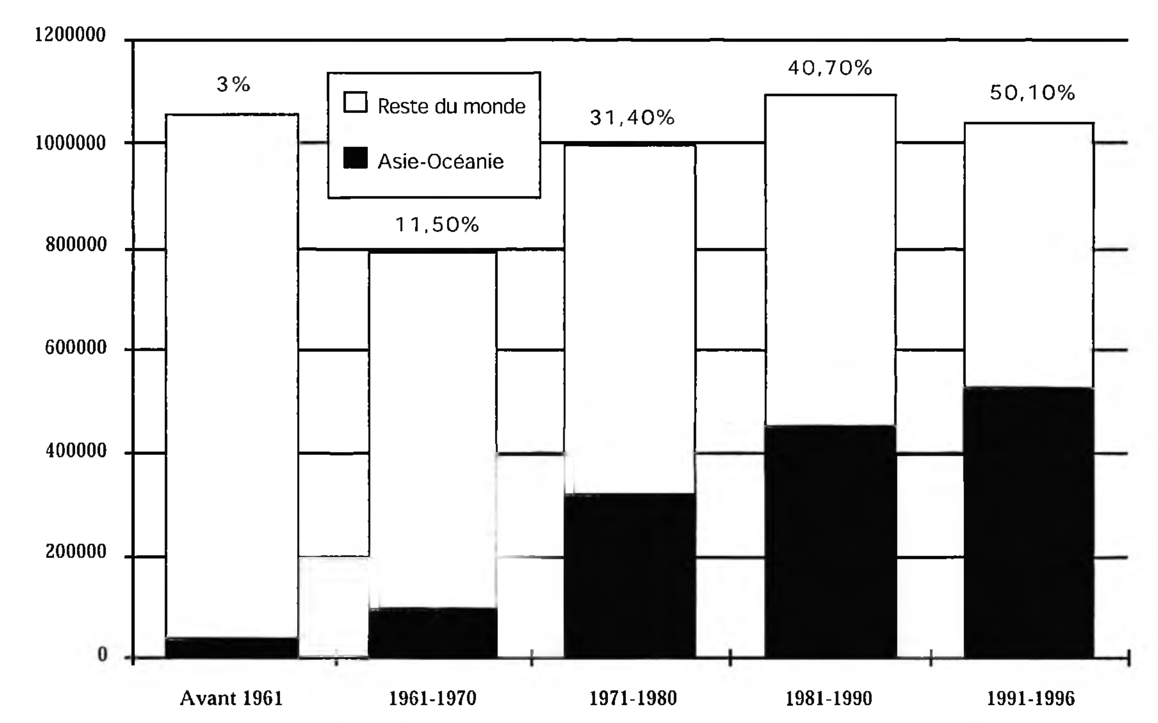
    CANADA. STATISTIQUE CANADA. « Population totale selon l'origine ethnique, Canada, Recensement de 1996. » *Série Le pays : Recensement de la population de 1996*. n° 93F0026XDB96002.

    Note de l'auteur : Ces données excluent les citoyens canadiens d'origine afghane qui se retrouvent à l'intérieur du groupe : Origines d'Asie occidentale. Par ailleurs, en raison de l'évolution de la

du commerce bilatéral, la tendance relevée s'inscrit dans le mouvement observé en matière de ratification de traités aériens.

Dans les années 1981-1990, ces immigrants représentaient 40,7 % de l'ensemble des nouveaux Canadiens (figure 2.2) [61]. Entre 1991-1996, les ressortissants asiatico-océaniens constituaient 50,1 % des immigrants, ce qui contraste avec les chiffres de 11,5 % pendant la décennie 1960 et de 3 % avant 1961 [62]. Au recensement de 1996, 6,5 % des citoyens du Canada avaient des ancêtres provenant de l'Asie-Océanie [63].

Figure 2.2 : Population immigrante selon la période d'arrivée au Canada



Source : CANADA. STATISTIQUE CANADA. Population des immigrants selon le lieu de naissance, par période d'immigration 1981-1990 et 1991-1996, Canada, Recensement de 1996. no 93F0023XDB96005.

---

définition des groupes ethniques, il peut exister une distorsion entre les données des recensements de 1961 et de 1996.

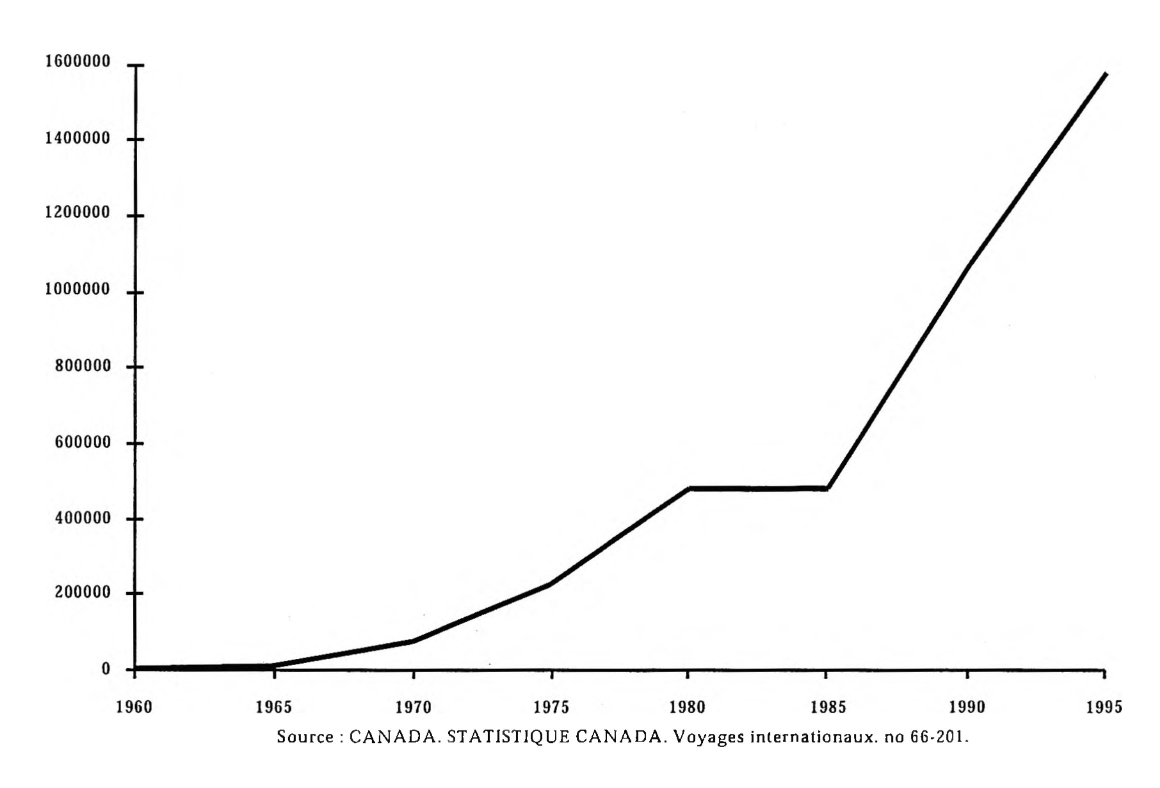
61. CANADA. STATISTIQUE CANADA. « Population des immigrants selon le lieu de naissance, par période d'immigration 1981-1990 et 1991-1996, Canada, Recensement de 1996. » *Série Le pays : Recensement de la population de 1996.* n° 93F0023XDB96005.

62. Ibid.

63. CANADA. STATISTIQUE CANADA. « Population totale selon l'origine ethnique, Canada, Recensement de 1996. » Op. cit.

Entre 1991 et 1996, sur les dix principaux pays d'immigration, sept se trouvaient dans la région à l'étude (1er : Hong-Kong, 2e : Chine, 3e : Inde, 4e : Philippines, 5e : Sri Lanka, 7e : Taïwan, 8e : Viet Nam) [64]. Tous, à l'exception du Sri Lanka et du Viet Nam, disposaient d'un accord aérien avec le Canada.

Figure 2.3 : Visiteurs de l'Asie-Océanie entrant au Canada (1960-1995)



Source : CANADA. STATISTIQUE CANADA. Voyages internationaux. no 66-201.

Entre 1960 et 1995, le nombre des voyageurs de l'Asie-Océanie entrant au Canada est passé de 3 101 à 1 577 900 (figure 2.3) [65]. La levée des restrictions sur l'achat de devises étrangères qu'imposaient certains pays et l'émergence d'une classe moyenne pouvant se permettre de voyager sont apparues durant cette période, notamment au Japon, à Hong-Kong, à Taïwan et en Corée du Sud, les quatre principaux marchés aériens du Canada en Asie-Océanie.

---

64. CANADA. STATISTIQUE CANADA. « Les 10 principaux lieux de naissance pour la population immigrante totale, la population immigrante arrivée avant 1961 et les nouveaux immigrants pour le Canada, Recensement de 1996. » *Série Le pays : Recensement de la population de 1996.* nº 93F0023XDB96003.

65. CANADA. STATISTIQUE CANADA. *Voyages internationaux : Voyages entre le Canada et les autres pays.* nº 66-201.

> "The greater freedom of movement of Asian countries increased dramatically as economies evolved so that outbound traffic exploded and the expectation was created for much higher levels of passenger traffic growth rates," [...] [66].

Grâce à la valeur de leur monnaie et au pouvoir d'achat élevé dont disposent désormais plusieurs de ces citoyens, il devient plus avantageux de faire du tourisme hors frontière, tandis que de plus en plus de personnes choisissent le Canada comme lieu d'études et de commerce.

> Au cours des cinq prochaines années, les marchés des voyages de l'Asie devraient enregistrer une hausse annuelle de 10 à 12 pour cent, en raison de l'accroissement de la population, de la libéralisation des échanges, de l'immigration et de l'élargissement de la classe moyenne [67].

Quant aux Canadiens, ils sont plus nombreux à visiter l'Asie-Océanie (figure 2.4). Leur nombre passant de 38 900 en 1975 à 324 000, vingt ans plus tard [68]. L'essor du tourisme vers des destinations exotiques, des voyages d'affaires et les nombreux déplacements familiaux entre la terre d'accueil et celle de leurs ancêtres sont les principales raisons qui expliquent cette explosion de déplacements.

Dans un article du *Financial Post* qui présente un profil économique de la Malaisie, la journaliste Catherine Wheeler indique que la compagnie aérienne nationale planifiait de desservir le Canada suite à une entente avec les LACI pour répondre à la demande des clientèles étudiante, touristique et d'affaires. Le directeur commercial des Malaysia Airlines, Bashir Admad, soulignait la volonté de son entreprise de faire connaître Vancouver comme destination touristique.

---

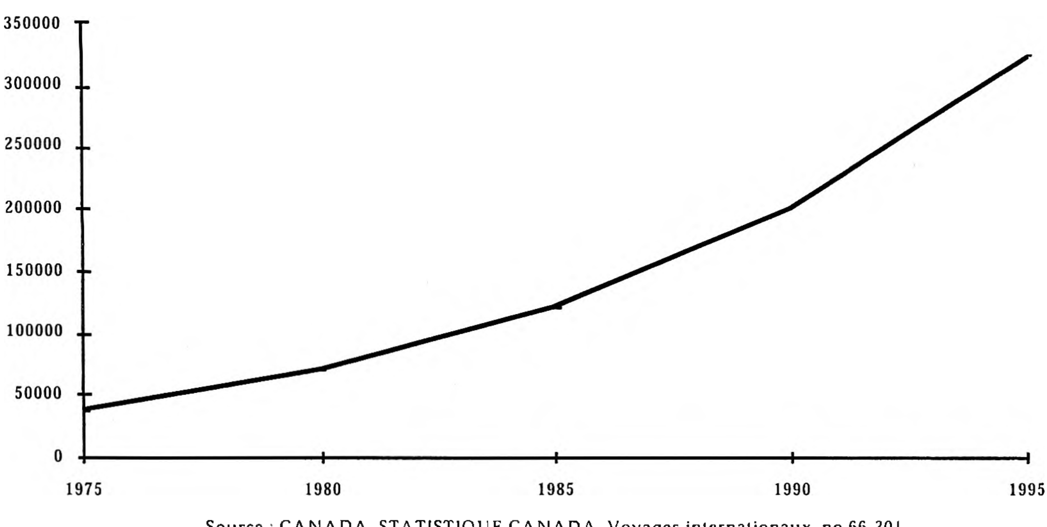
66. THOMAS, Geoffrey. « A Surfeit of Runways. » *Air Transport World*. 2001, p. 36. (Propos de Peter Harbison du Centre for Asia Pacific Aviation situé à Sydney en Australie)

67. CANADIAN AIRLINES CORPORATION. *Canadian Airlines Corporation : Rapport annuel 1996*. Calgary : Service des Relations avec les investisseurs, 1997, p. 5.

68. CANADA. STATISTIQUE CANADA. *Voyages internationaux : Voyages entre le Canada et les autres pays*. Op. cit.

De plus, il comptait sur les ressortissants malaysiens étudiant au Canada pour soutenir le service [69].

Figure 2.4 : Voyages des Canadiens en Asie-Océanie (1975-1995)



Source : CANADA. STATISTIQUE CANADA. Voyages internationaux. no 66-201.

Jusqu'à la fin des années 1960, les traités bilatéraux ratifiés par le Canada et les pays de l'Asie-Océanie se limitaient généralement à l'encadrement de questions techniques et économiques (figure 2.5). Bien que durant les années 1970 à 1995, ces sujets demeurent à l'ordre du jour, des accords favorisant les rapprochements dans les secteurs éducatifs, culturels et scientifiques sont adoptés, ce qui contribua au déplacement de personnes. Entre 1960 et 1995, le nombre de ces traités augmenta de 43 à 125, ce qui permit au Canada d'accroître ses relations avec ses principaux partenaires économiques de cette région [70].

Avec le développement de ces échanges, le ministère des Affaires extérieures étendit son réseau de missions diplomatiques en Asie-Océanie. Alors qu'en 1960,

---

69. WHEELER, Catherine. « Malaysia : Technology Drives New Economy : Trade with Canada Has Risen Over the Past Five Years at an Average Rate of 12 % a Year. » *Financial Post*. 26 août 1995, p. 29.

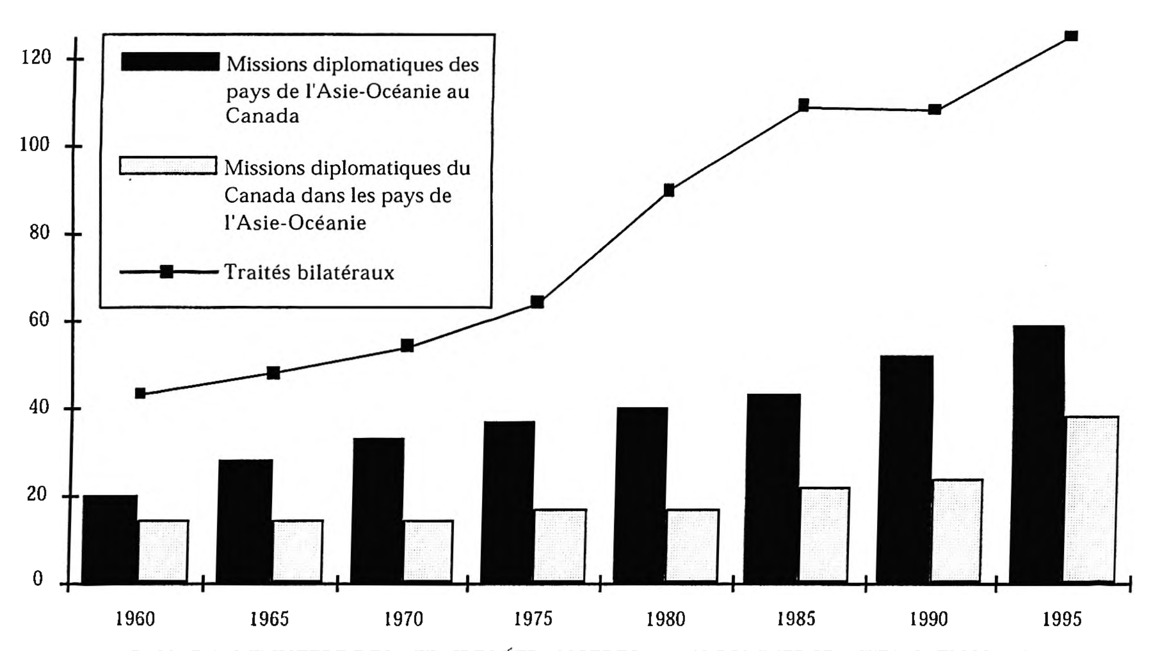
70. Les protocoles d'entente ratifiés entre le Canada et Taïwan n'ont pas été inclus dans cette compilation, car il n'a pas été possible d'obtenir une liste de ces documents en raison de leur caractère informel. En date du mois de juin 1999, seize protocoles d'entente, dont un visant à encadrer les services aériens entre les deux pays, avaient été signés.

TAÏWAN. GOVERNMENT INFORMATION SERVICE. *The Republic of China : Yearbook 2000*. Taïpei : Government Information Service, 2000, p. 150.

le Canada ne comptait que quatorze représentations dans cette région, à partir de 1970 ce nombre augmenta et se situait à trente-huit en 1995. En parallèle, les représentations au Canada des nations de l'Asie-Océanie augmentèrent de vingt à cinquante-neuf.

La ratification d'accords en matière de transport aérien est devenue possible avec des pays comme la Corée du Sud, car dans les années 1980 les restrictions sur les voyages à l'étranger furent levées par les gouvernements de ces territoires. Plusieurs nations de l'Asie-Océanie démontrèrent le désir de développer leurs relations commerciales avec l'étranger, en favorisant la signature de traités aériens et la libéralisation des services aériens [71].

Figure 2.5 : Relations diplomatiques Canada/Asie-Océanie (1960-1995)



Sources : CANADA. MINISTERE DES AFFAIRES ÉTRANGERES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL Représentants du Canada à l'extérieur et représentants des autres pays au Canada. (1960, 1965). Représentants du Canada à l'étranger. (1970, 1975, 1985, 1990, 1995)

Au cours de la décennie 1990, l'Asie-Océanie est devenue un partenaire important du Canada, où le transport aérien jouait un rôle stratégique dans l'appui des relations bilatérales. Que ce soit des touristes, des immigrants, des gens d'affaires et des étudiants, tous contribuent à une forte demande pour ce mode de

---

71. SINGH, Amrik. « Asia Pacific Tourism Industry : Current Trends and Future Outlook. » *Asia Pacific Journal of Tourism Research.* 1997-1998, p. 89-90.

déplacement. Dans sa présentation devant le Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, le directeur général (Commerce), Asie et Pacifique Nord au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Roger Ferland, signala ce phénomène en indiquant que « [les] Canadiens, y compris les gens d'affaires, voyagent de plus en plus dans la région » [72].

2.3 UN INTÉRÊT CROISSANT POUR LES LIAISONS AÉRIENNES VERS L'ASIE-OCÉANIE

L'accès de plusieurs nations à l'indépendance contribua à la création de transporteurs nationaux qui allaient servir à l'affirmation de leur souveraineté et à assurer leur rayonnement auprès des principaux partenaires étrangers. Auparavant tournées vers la mère-patrie, leur nouveau statut constitutionnel les amène, comme le Canada, à vouloir diversifier leurs relations internationales. Dans ce contexte, le ministère des Affaires extérieures avait intérêt à appuyer le déploiement de nouvelles routes aériennes vers ces nations, un discours qui fut rapidement récupéré par CP Air.

En décembre 1970, Ian Gray, vice-président à l'administration de CP Air, anticipait déjà l'importance que prendrait l'Asie-Océanie. Il expliqua aux sénateurs siégeant au Comité permanent des Affaires étrangères, que le Canada devrait donner priorité à la négociation d'accords avec ces nations, en raison de leur croissance rapide qui entraînera une augmentation de la demande pour le transport aérien.

> Quant aux accords bilatéraux que le Canada doit négocier, ce qu'il fait, d'ailleurs, ils sont d'une très grande importance à long terme pour nous, Canadiens, car nous ne pouvons encore escompter les bénéfices éventuels. C'est dans le propre intérêt du Canada de négocier avec les pays qui entretiennent déjà de bonnes relations culturelles et économiques avec lui, afin d'établir une base de développement pour le trafic aérien.

---

72. CANADA. PARLEMENT. SÉNAT. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères.* 24 mai 1995, p. 20:10. (Roger Ferland)

> Le Canada ne peut pas se permettre de négliger ces occasions. À notre avis, il devrait engager les négociations en vue de ces accords bilatéraux le plus tôt possible, car le prix d'entrée risque d'augmenter à mesure que les autres pays se rendront davantage compte de l'importance de tels accords. Il devrait le faire dans les délais les plus brefs et selon l'ordre de priorité le plus avantageux pour lui [73].

Au cours de la séance, qui portait sur l'étude du volet Asie-Océanie du livre blanc sur la politique étrangère, le directeur de la planification du développement au Canadien Pacifique, Frederick Joplin, démontra l'intérêt de son employeur pour l'essor des relations avec cette région. L'entreprise appuyait l'établissement projeté de rapports diplomatiques avec la Chine, car elle « [...] espère que ces relations permettront de resserrer les liens commerciaux entre les deux pays, y compris la conclusion d'un accord bilatéral sur l'aviation commerciale » [74].

2.4 LA VOLONTÉ D'OBTENIR DE NOUVELLES ROUTES

Comme le démontrent les sections précédentes, des facteurs économiques, politiques, sociaux et technologiques ont contribué à partir des années 1970 à rendre attrayant le développement de routes transpacifiques. La situation financière précaire d'Air Canada et de CP Air amplifiera cet intérêt.

Au cours de son existence, CP Air n'a jamais été une source importante de dividendes pour sa société-mère. L'entreprise profitant du fait qu'elle était une filiale du conglomérat Canadien Pacifique, qui veillait à assurer sa sécurité financière, ne se souciait pas d'améliorer ses résultats. En novembre 1986, la vente de la compagnie à Pacific Western Airlines allait placer beaucoup plus de pression sur ses administrateurs. Désormais, ils se devaient d'accroître ses revenus, notamment par le biais de l'extension de ses trajets aériens en Asie-Océanie, afin de consolider son avenir.

---

73. CANADA. PARLEMENT. SÉNAT. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Délibérations du Comité permanent des affaires étrangères.* 1er décembre 1970, p. 6:8. (Ian Gray)

74. Ibid., p. 6:7. (Frederick Joplin)

À la même époque, Air Canada démontra clairement sa volonté de mieux définir sa vocation commerciale dans une perspective de privatisation à moyen terme. L'Asie-Océanie était au coeur de cette stratégie d'adaptation au nouvel environnement concurrentiel. Le 17 juin 1986, devant le Comité permanent des transports de la Chambre des communes, le président-directeur général d'Air Canada (1984-1990), Pierre Jeanniot, annonça aux parlementaires les ambitions de la société nationale en déclarant que « [ce] qui nous intéresse particulièrement, ce sont les pays de l'Asie du sud-est et de la Côte pacifique, dont l'économie est en pleine expansion et avec lesquels Air Canada fait de plus en plus affaire » [75].

Moins d'un an plus tard, il réitéra à la même tribune ce souhait en indiquant qu'Air Canada voulait desservir ce territoire en complémentarité avec sa principale concurrente. Son objectif était d'offrir des vols vers des marchés rentables pour récupérer les voyageurs utilisant les services des compagnies aériennes étrangères, qui accaparent au Canada 80 % du trafic transpacifique de passagers et 90 % des marchandises [76].

Déjà en 1984, le rapport annuel de la société d'État laissait entendre cette convoitise. Le message de présentation du président du conseil d'administration (1984-1992), Claude Taylor, et de Pierre Jeanniot, est évident à cet égard :

> La nécessité de croître constitue une autre question primordiale pour Air Canada. Un principe bien connu en affaires veut que la prospérité d'une entreprise passe par son expansion. [...] Ne renonçant aucunement à la part du marché nécessaire à sa rentabilité, elle ne compte pas retirer proportionnellement autant de la progression de tous les segments du marché intérieur, comme le trafic au Canada ne paraît pas devoir connaître une augmentation sensible ces deux prochaines années.
>
> Pour ces raisons, Air Canada s'est vigoureusement engagée dans l'expansion de son marché international, voie qu'elle poursuivra dans

---

75. CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports*. 17 juin 1986, p. 58:7. (Pierre Jeanniot)

76. CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports*. 3 mars 1987, p. 13:63. (Document d'Air Canada déposé par Pierre Jeanniot)

> l'avenir. Elle relie maintenant de grandes villes d'Europe et le 15 janvier 1985 elle desservira Bombay et Singapour via Londres. En commercialisant le savoir-faire et l'excellence des Canadiens auprès des voyageurs européens et asiatiques, la Société contribue plus favorablement encore au commerce extérieur du Canada et, du même coup, satisfait ses impératifs d'expansion globale. L'Asie du Sud-Est est la région du monde où le transport aérien se développe le plus rapidement de sorte que, par cette entrée en lice à l'échelon international, le Canada et la Société franchissent une étape importante.
>
> Autre exigence encore, Air Canada doit se distinguer tout à la fois par ses facultés de compétitivité, d'efficience et de croissance. Elle entend s'affirmer comme le principal grand transporteur international du pays [...] [77].

Dans cette même publication corporative, l'Asie-Océanie est consacrée comme étant le marché qui permettrait d'assurer la survie à long terme de l'entreprise.

> Freinée dans sa croissance sur un marché intérieur pratiquement sans débouchés et caractérisé par une âpre concurrence, Air Canada entend se tourner vers le secteur international. Elle continuera de lutter pour sa part du marché canadien, mais s'emploiera à pénétrer des marchés étrangers plus prometteurs. Cherchant activement à intensifier sa présence en Extrême-Orient, la Société attend beaucoup des résultats de pourparlers entre le Canada et des pays de cette région et s'apprête à se prévaloir, au moment opportun, des droits d'exploitation escomptés [78].

Devant le Comité permanent des transports le 31 mai 1988, Jeanniot déclara de nouveau qu'étant donné l'étroitesse du marché intérieur, « [...] les compagnies d'aviation canadiennes doivent absolument trouver des débouchés internationaux [...] ». Cette activité est même considérée comme l'exportation d'un service qui permet de transporter des gens et de contribuer à la stratégie de commerce international du Canada [79].

---

77. AIR CANADA. *Air Canada : Rapport annuel 1984*. Montréal : Air Canada, 1985, p. 5.

78. Ibid., p. 11.

79. CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports.* 31 mai 1988, p. 61:24 et 61:25. (Pierre Jeanniot).

En octobre 1988, le début de la privatisation d'Air Canada a contribué à amplifier ses prétentions pour accéder à de nouveaux marchés, dont plusieurs de la région Asie-Océanie déjà desservis par sa principale rivale dans le dessein ultime d'accroître les revenus. Ne pouvant plus compter sur les subsides fédéraux, l'entreprise se devait d'augmenter le nombre de ses routes aériennes internationales, pour générer des revenus supplémentaires et s'adapter aux effets de la mondialisation des marchés. Le nouveau dynamisme de l'ancienne société d'État allait rapidement devenir une menace pour Canadien dont la santé financière était chancelante. Désormais, pour les deux entreprises la notion de profit occuperait une place centrale au sein de leurs orientations et du processus décisionnel. La satisfaction des actionnaires, qui prend la forme de dividendes généreux, allait maintenant devenir la véritable raison d'être de ces compagnies.

> Pour poursuivre la croissance à laquelle les actionnaires s'attendent, le transporteur n'a d'autre choix que de se tourner vers le reste du monde. Il cible évidemment les destinations les plus populaires, les régions où veulent se rendre les gens d'affaires, la clientèle la plus lucrative. L'Asie où le nombre de passagers augmentait de 8 à 10 % par an jusqu'au début de la crise, est dans sa ligne de mire [80].

En 1990, plus que jamais auparavant Air Canada regardait en direction de l'Asie-Océanie, notamment vers le Japon afin d'accroître ses revenus [81]. Cette même année, l'on prévoyait qu'au terme de la décennie cette zone allait devenir le deuxième marché mondial en importance après l'Amérique du Nord. À l'époque, le président de l'Association du transport aérien du Canada, Gordon Sinclair, soulignait le potentiel formidable de ce marché en raison des caractéristiques de sa population et de son économie prospère [82].

En parallèle, le flux touristique entre l'Asie-Océanie et le Canada allait connaître une croissance importante. Désireux de se positionner dans le marché le plus

---

80. KROL, Arianne. « Avec la libéralisation des marchés : La nouvelle frontière d'Air Canada : Le monde. » *Forces*. 121, 1998, p. 27.

81. FOWLIE, Laura. « Focus on Pacific Asia Travel : Asian Airlines Scrambling for Landing Rights. » *Financial Post*. 20 avril 1990, p. 27.

82. GATES, Bruce. « Focus on Pacific Asia Travel : Battle Starts for Huge Rich Travel Market : PATA Conference Looks at Hurdles. » *Financial Post*. 20 avril 1990, p. 26.

profitable de la région, le Japon est au centre de la stratégie asiatique d'Air Canada. La clientèle nippone génère des revenus appréciables en raison de l'importance de ce pays pour l'économie canadienne, qui occasionne des déplacements réguliers de gens d'affaires. En raison de la classe Affaires qu'ils chérissent, ces passagers sont de véritables vaches à lait pour les entreprises aériennes [83].

Cet intérêt pour le Japon n'est pas futile, sachant que dans un communiqué de presse émis le 17 avril 1989 pour annoncer la conclusion d'un nouvel accord aérien avec l'archipel, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joseph Clark, rappela l'importance de ce partenaire économique et du marché aérien nippo-canadien.

> Le Japon, pays que le Canada estime prioritaire, est de loin le plus important partenaire commercial du Canada en Asie. [...] Le Japon est également une importante source d'investissements au Canada et cette tendance va en s'accentuant.
>
> Le Japon est la troisième source de tourisme au Canada, après les États-Unis et le Royaume-Uni.
>
> [...]
>
> A cause notamment de l'absence de vols sans escale, de 30 à 40 % environ des passagers voyageant entre l'est du Canada et le Japon transitaient par les Etats-Unis [84].

La guerre du Golfe (17 janvier au 3 mars 1990) contribua à l'augmentation du prix du carburant et à alimenter une crise économique, lesquelles auront des conséquences catastrophiques sur l'industrie mondiale du transport aérien. Au Canada, les deux compagnies nationales durent pour survivre, au milieu de pertes records (figure 2.6), effectuer des mises à pied massives et adopter une stratégie agressive de conquête des marchés.

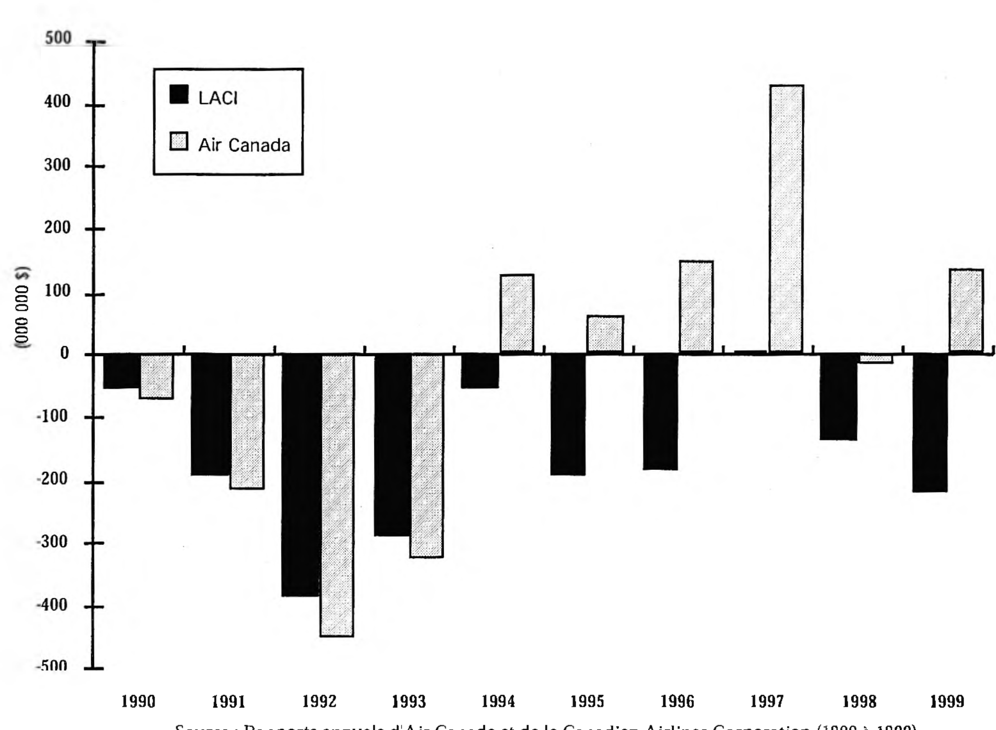
---

83. Ibid.

84. CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES. « Joe Clark signe un accord considérablement élargi sur les services aériens avec le Japon : Fiche d'information. » *Communiqué.* n° 85, 17 avril 1989, p. 2.

Disposant d'une santé financière fragile, les Lignes aériennes Canadien International doivent même faire appel au gouvernement du Canada pour affronter cette période trouble. Par ailleurs, au premier trimestre de 1992, Air Canada ayant perdu 100 millions $, il devenait essentiel qu'elle obtienne un droit de desserte du Japon. Comme le soulignait le premier vice-président Ventes et Services aux passagers d'Air Canada, William Rowe : « We feel we really must get some sort of toehold in the north Pacific Rim on the Asian side, and Japan is the place to be »[85].

Figure 2.6 : Bénéfices (pertes) des LACI et d'Air Canada (1990-1999)



Source : Rapports annuels d'Air Canada et de la Canadian Airlines Corporation (1990 à 1999).

Lors d'une entrevue accordée à l'équipe éditoriale du *Globe and Mail*, le président et chef de la direction d'Air Canada (1993-1995), Hollis Harris, insista sur l'importance de pénétrer le marché japonais, afin de pouvoir accéder au club sélect des grands transporteurs aériens qui passeront l'an 2000[86].

---

85. McPARLAND, Kelly. « Tokyo Run a Sizzling Issue for the Airlines. » *Financial Post*. 27 mai 1991, p. 11.

86. ROWAN, Geoffrey. « Japan Key to Air Canada Hopes : Megacarriers Are Expected to Dominate Air Travel by the End of the Decade : To Survive, Airlines Are Seeking Strategic Alliances. » *The Globe and Mail*. 8 avril 1992, p. B1.

Quelques années plus tard, les appétences d'Harris s'étaient étendues à d'autres pays de la région. Il indiqua que la croissance future de son entreprise viendra de l'amélioration du service vers le Japon, la Corée du Sud, les Philippines, Singapour et la Malaisie [87].

C'est dans ce contexte que les ministres des Transports qui se succéderont à Ottawa devront évoluer. Air Canada récemment privatisée devait répondre aux besoins de rentabilité de ses actionnaires, processus qui passait par l'accroissement de ses revenus. Cet objectif souleva les efforts des LACI pour préserver son quasi-monopole sur la desserte de l'Asie-Océanie. Cette volonté se renforça avec la crise de l'économie asiatique de 1998, qui entacha sérieusement la santé financière de Canadien International (figure 2.6) et l'achalandage de la clientèle, sachant que ses routes vers l'Asie comptaient pour 30 % de l'ensemble de ses activités commerciales [88].

Le courant de déréglementation amorcé aux États-Unis et déjà appliqué au Canada dans les services aériens intérieurs depuis la fin des années 1980, allait avoir une influence dans le domaine du transport aérien international. Ce nouvel environnement allait inciter le ministère des Transports et ses partenaires à effectuer des choix politiques et à négocier de nouveaux traités aériens afin d'augmenter les revenus des compagnies aériennes. Cette volonté d'accroître ce type d'accord compliquera et politisera l'attribution des droits de desserte entre Air Canada, de plus en plus mal à l'aise avec le principe de la division géographique du monde et les LACI, favorables au statu quo. Ce contexte amènera Transports Canada à étudier des solutions qui pourraient permettre à la nation de profiter de la croissance économique de l'Asie-Océanie, ainsi qu'aux deux transporteurs de pouvoir répondre aux visées de leurs administrateurs et actionnaires.

---

87. CATTANEO, Claudia. « Air Canada Charting Profitable Route. » *Calgary Herald*. 23 février 1995, p. D1.

88. ROYAUME-UNI. COMPETITION COMMISSION. *Air Canada and Canadian Airlines Corporation : A Report on the Merger Situations.* Londres : Competition Commission, août 2000, p. 40.

CHAPITRE 3

LE DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS

Cette troisième section permettra d'exposer les moyens proposés pour innover en matière de transport aérien international au Canada. À la fin de ce chapitre, des solutions susceptibles de répondre aux problèmes soulevés dans les pages précédentes émergeront.

L'accord bilatéral entre le Canada et un pays partenaire constitue l'instrument diplomatique pour établir un service international régulier. Généralement initiée par une demande d'un transporteur, la négociation d'un traité permet à une compagnie aérienne d'obtenir les droits pour desservir un ou des aéroports d'un territoire.

Bien qu'au cours des deux dernières décennies du XXe siècle, il existe un intérêt grandissant pour l'ouverture de routes vers l'Asie-Océanie, la politique aérienne qui remonte aux années 1960 est longtemps demeurée astreignante et exclusive. Malgré l'existence de conditions favorables à la négociation de traités aériens, comme la croissance des relations bilatérales, couplée avec une augmentation des immigrants asiatiques, le cadre réglementaire canadien ne permettait pas d'amorcer aisément des tractations pour la signature d'accords répondant aux nouvelles réalités économiques. Il devenait essentiel d'assouplir ce processus,

d'autant plus que le transport aérien domestique était en voie d'être déréglementé au Canada, comme c'était déjà le cas aux États-Unis.

Le 24 octobre 1978, le président Jimmy Carter ratifia la *Airline Deregulation Act*, qui modifia radicalement le fonctionnement de l'industrie étatsunienne du transport aérien [89]. Cette réforme amena une renégociation de plusieurs accords bilatéraux entre les États-Unis et des pays d'Asie-Océanie, ce qui provoqua l'accroissement des liaisons aériennes.

Alors qu'avant l'adoption de la loi, sept compagnies aériennes asiatiques desservaient les États-Unis, quatorze le faisaient au début des années 1980 [90]. Une étude de la Federal Aviation Administration, dont l'objectif était de faire un bilan des impacts de cette décision politique, démontre que c'est l'Asie-Océanie qui a bénéficié le plus de la déréglementation [91]. Face à ces changements, Air Canada et les LACI commencèrent à perdre des clients au profit de leurs compétiteurs jouissant d'un environnement commercial libéralisé.

3.1 LE DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE AÉRIENNE INTERNATIONALE

Élaborée durant les années 1960, une première révision de la politique aérienne internationale fut annoncée le 23 novembre 1973 par le ministre des Transports (1972-1975), Jean Marchand (1918-1988), lors d'une déclaration à la Chambre des communes [92]. Il informa les députés des « [...] conditions qui permettront aux deux lignes aériennes de développer leurs services internationaux sur une base

---

89. Public Law 95-204, 92 [Stat. 1705]. *Airline Deregulation Act.*

90. DOGANIS, Rigas. *Flying Off Course : The Economics of International Airlines : Second Edition.* Londres : Harper Collins Academic, 1991, p. 66.

91. ÉTATS-UNIS. FEDERAL AVIATION ADMINISTRATION. *Twenty Years of Deregulation : 1978 to 1998.* Washington : Office of Aviation Policy and Plans, 1999, p. 6.

92. « Les Transports aériens : Exposé de la nouvelle politique relative aux opérations internationales et intérieures. » CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. *Débats de la Chambre des communes : Compte rendu officiel.* 23 novembre 1973, p. 8075-8076. (Jean Marchand)

solide et profitable » [93]. Ainsi, Air Canada pourrait desservir les routes de la Chine, du Pakistan et de la Thaïlande, ce qui constituait une première pour la société d'État [94]. Toutefois, ces intentions restèrent sans suite pendant plusieurs années.

Malgré le potentiel pour l'expansion vers l'Asie-Océanie, l'existence d'un moratoire sur le développement de l'aéroport international Lester B. Pearson allait freiner la ratification de nouveaux traités jusqu'en 1983. Cette décision annoncée le 21 mai 1976 par le ministre des Transports (1975-1979), Otto Lang, devait assurer un meilleur contrôle de la congestion du trafic à l'aéroport torontois. Ce choix faisait suite au dépôt du rapport de la Commission d'enquête sur l'aéroport, créée par ordre du gouverneur en conseil le 5 octobre 1973. Son mandat était d'étudier les problèmes immanents à l'agrandissement de cette infrastructure sur son environnement humain et géographique [95].

Dans cette perspective, Transports Canada suspendit l'accès des transporteurs étrangers à Pearson, mais allait continuer à considérer leurs demandes pour d'autres installations aéroportuaires, comme celle de Mirabel [96]. Malgré une forte demande pour l'attribution de créneaux d'atterrissage dans la capitale ontarienne, le moratoire était en contradiction avec la politique étrangère qui favorisait l'établissement de relations bilatérales avec la région Asie-Océanie.

Suite aux pressions exercées par les transporteurs canadiens et étrangers, le ministre des Transports (1980-1983), Jean-Luc Pépin (1924-1995), annonça que des

---

93. Ibid., p. 8076.

94. « Politiques et principes régissant l'aviation civile internationale. » CANADA. GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'AIR. *Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air : Volume I : Transport aérien international : Concurrence et réglementation.* Ottawa : Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air, 1991, p. 156.

95. CANADA. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'AÉROPORT. *Commission d'enquête sur l'aéroport : Rapport.* Ottawa : Commission d'enquête sur l'aéroport, 1977.

96. CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Interdiction de l'aéroport de Malton à de nouvelles compagnies aériennes étrangères. » *Nouvelles.* n° 57/76, 21 mai 1976.

exceptions seraient permises au moratoire de Malton, le 8 février 1983 [97]. Cette décision permettait de répondre aux demandes des partenaires internationaux du Canada tout en appuyant la croissance des revenus pour Air Canada et les LACI.

L'étude du tableau 1.1 révèle que l'impact de cette décision fut marginal pour la création de nouvelles routes vers l'Asie-Océanie. Cette situation s'explique par le caractère restrictif des exceptions au moratoire et par un contexte politique qui correspondait avec la fin (juin 1984) du règne de Pierre Elliott Trudeau.

En octobre 1987, le ministre des Transports (1986-1988), John Crosbie, divulgua des amendements à la politique pour l'harmoniser avec la philosophie du livre blanc *Aller sans entrave* [98] et la *Loi nationale concernant les transports* [99] qui consacraient la volonté du gouvernement Mulroney de déréglementer ce secteur d'activité économique. Ces changements devaient profiter aux voyageurs, aux expéditeurs et à l'industrie aérienne canadienne.

> En établissant les services aériens internationaux [...] nous devons nous assurer que les transporteurs canadiens servent autant de marchés internationaux que le permettent les conditions économiques. Pour mieux atteindre cet objectif, Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International doivent s'échanger certains de leurs droits actuels, ce qui d'une part permettra d'élargir la gamme de leurs services et, d'autre part, offrira à d'autres transporteurs canadiens la possibilité d'introduire de nouveaux services [100].

Le ministre Crosbie indiqua qu'au lieu de réserver une sphère régionale (p. ex. l'Asie-Océanie à Canadien International) à un transporteur, il attribuerait dorénavant des droits de desserte sur la base des États (p. ex. Australie, Chine, Japon, etc.). De plus, il annonça que les compagnies aériennes canadiennes échangeraient les droits non utilisés, nonobstant la zone géographique d'activité

---

97. Note de l'auteur : L'aéroport international Lester B. Pearson a longtemps été connu sous le nom de aéroport de Malton.

98. CANADA, MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *Aller sans entrave : un guide pour la réforme des transports*. Ottawa : Ministère des Transports, 1985.

99. *Loi nationale concernant les transports*, Lois du Canada 1987, c. 34.

100. CANADA, MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Redistribution des routes aériennes internationales. » *Information*. n° 248/87, 5 octobre 1987.

afin d'optimiser les vols entre le Canada et l'étranger. Cette décision constituait un assouplissement au principe de la division du monde.

L'impact prédominant de cette réforme fut de confirmer aux LACI son rôle de transporteur principal en Asie-Océanie, tandis qu'Air Canada y accéda en acquérant des droits pour la Corée du Sud, l'Inde, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines et Singapour [101]. Ces changements permettaient d'amoindrir les difficultés financières de Canadien International, d'améliorer les revenus d'Air Canada en voie d'être privatisée et de proposer une offre bonifiée à la desserte des routes qui sont de plus en plus populaires chez les voyageurs.

Par ailleurs, le ministre obtint le pouvoir d'allouer les licences internationales de transport aérien régulier, rôle joué jusqu'à maintenant par la Commission canadienne des transports [102]. Ce choix allait contribuer à politiser ce processus et nuire au développement salutaire de l'aviation commerciale en fonction des intérêts collectifs des Canadiens.

3.1.1 Le Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air

Le 8 juin 1990, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joseph Clark, et le ministre des Transports (1990-1991), Douglas Lewis, annoncèrent la création du Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air. Son mandat était de revoir la politique, pour notamment améliorer le mécanisme de négociation et d'attribution des routes. L'objectif ultime de cet exercice était d'offrir à l'administration fédérale des instruments aptes à lui permettre de « [...] [tirer] profit des nouvelles structures qui se dessinent à l'échelle mondiale dans le commerce et les voyages et des tendances qui se manifestent dans l'industrie du transport aérien à travers le monde » [103].

---

101. Ibid.

102. *Loi nationale concernant les transports*, Op. cit., article 89.

103. CANADA. GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'AIR. Op. cit., p. ix.

Le groupe de travail était constitué de quatre membres. L'avocat winnipegois, Marshall Rothstein, présida les destinées du comité, soutenu par Gaston Gauvreau, un ancien employé d'Air Canada, Robert Johnstone, directeur général du Ontario Centre for International Business et Donna Mitchell, consultante en transport [104]. Michael Tretheway, professeur en transport à l'Université de Colombie-Britannique, agissait comme directeur de recherche.

Pour la première fois dans l'histoire de l'aviation commerciale du Canada, une étude exhaustive allait permettre de proposer des solutions pour améliorer la politique aérienne internationale. Dans le passé, ce processus décisionnel était influencé presque exclusivement par les points de vue des compagnies aériennes.

Lors de ces travaux, le groupe fut bien entendu attentif aux requêtes des transporteurs, mais également à celles des administrations aéroportuaires, des syndicats, des gouvernements provinciaux et locaux, des expéditeurs, ainsi qu'à l'étude d'expériences étrangères pour recommander des solutions aptes à offrir au Canada une nouvelle politique aérienne internationale.

Les recommandations présentées dans le rapport final sont la résultante d'un consensus établi à partir des attentes de ces intervenants, lesquelles furent analysées par le groupe de travail. Leur rôle, en tant que concepteur de politique, était de fournir aux décideurs des solutions aux problèmes connus en matière de transport aérien international, selon une démarche distincte des agents de démarchage qui agissent sur les gouvernants en fonction de leurs intérêts subjectifs [105]. En raison de leur relative indépendance, les membres du comité disposaient des capacités pour interagir avec des intervenants aux attentes divergentes.

À cette étape, en raison de l'importance de la politique sur le développement futur de l'aviation internationale au Canada, les promoteurs, c'est-à-dire ceux qui en profiteront, sont déjà à l'oeuvre pour faire avancer leurs idées. Par exemple, les

---

104. Note de l'auteur : Marshall Rothstein a été nommé juge à la Cour fédérale du Canada en 1992 et Robert Johnstone fut sous-ministre de l'Industrie et du Commerce de 1978 à 1982 et sous-ministre du Commerce international de 1982 à 1983.

105. KINGDON, John W. Op. cit., p. 117-118.

aéroports forts de leur autonomie administrative récemment acquise favorisaient une déréglementation pouvant appuyer l'accroissement de l'achalandage des voyageurs afin de rentabiliser leurs installations. Dans cet esprit, les groupes consultés ont clairement exprimé leurs attentes quant à la politique.

Pour les dirigeants d'Air Canada, qui est un des principaux promoteurs de la politique avec les LACI, des changements importants sont réclamés à la structure réglementaire afin de lui permettre de prendre un nouvel essor.

> Les accords bilatéraux du Canada sur les services aériens devraient être reconnus comme étant essentiellement des accords commerciaux, et l'équilibre des avantages économiques devrait être le principal critère.
>
> [...]
>
> La politique du Canada relative à la Division du monde entre AC et CAI devrait être supprimée, et le critère de désignation devrait permettre que les critères voulant que le transporteur soit "apte, désireux et capable", couplés aux forces du marché, déterminent les opérations [106].

Quant aux gestionnaires des Lignes aériennes Canadien International, leurs attentes sont à l'opposé de celles de l'ancienne société d'État. Ils désiraient préserver leurs privilèges, notamment dans la région Asie-Océanie et éviter toute turbulence qui pourrait y réduire leur part de marché.

> Vu la petite taille des marchés aéronautiques internationaux du Canada, une politique autorisant ou encourageant deux ou plusieurs transporteurs canadiens, plus éventuellement deux ou plusieurs transporteurs étrangers à se concurrencer directement sur les mêmes routes saperait la réalisation de l'objectif primordial exposé ci-dessus et devrait donc être rejetée.
>
> [...]
>
> La politique de la Division du monde devrait être maintenue [107].

---

106. CANADA. GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'AIR. Op. cit., p. 87-88.

107. Ibid., p. 89-90.

Les gouvernements provinciaux et locaux, ainsi que d'autres organismes publics, comme les administrations aéroportuaires longtemps ignorées dans le processus de négociation et d'attribution des routes aériennes, souhaitaient obtenir une place de choix dans les mécanismes de gestion de la politique. Suite à la présentation par le ministère des Transports de la *Politique nationale des aéroports* en 1994, qui contribua à la dévolution de la gestion des aéroports aux communautés locales, ces intervenants se sentirent interpellés pour suggérer des éléments de recommandations visant à augmenter le trafic aérien et leur implication dans la gestion de la politique [108].

> Ces entités appuient des accords bilatéraux plus ouverts, moins restrictifs.
>
> [...]
>
> Dans les négociations bilatérales, le statut d'observateur indépendant devrait être accordé aux collectivités.
>
> Les collectivités devraient être davantage informées et avoir une participation plus ouverte aux négociations bilatérales, avec des comptes rendus aux participants.
>
> [...]
>
> Il faudrait éliminer la politique de la Division du monde. Une exception pourrait être faite pour les routes à faible densité de trafic.
>
> Il faudrait appliquer une politique "use it or lose it" (les droits inutilisés étant perdus) et appliquer la désignation multiple sur les routes parvenues à maturité [109].

Finalement, les expéditeurs désireux d'appuyer une meilleure diffusion de leurs produits à l'extérieur des frontières canadiennes favorisaient l'augmentation des destinations internationales [110].

---

108. CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *Politique nationale des aéroports*. Ottawa : Ministère des Transports, 1994.

109. CANADA. GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'AIR. Op. cit., p. 107-109.

110. Ibid., p. 109.

En janvier 1992, le groupe déposa son rapport en recommandant d'éliminer officiellement la politique de partage du monde adoptée en 1965, car « [c']est un vestige d'une époque et d'une conjoncture de marché aujourd'hui révolues » [111]. Dans cette perspective, les membres du comité se montrèrent favorables aux aspirations d'Air Canada, des administrations aéroportuaires et des clientèles.

Il insista sur le fait que « la politique [...] doit tenir compte de façon explicite et officielle des intérêts et du rôle des collectivités et des utilisateurs du transport aérien, de même que de ceux des transporteurs » [112]. Elle a pour objectif de favoriser des services aériens concurrentiels, qui bénéficieront aux consommateurs, tandis que les transporteurs se devaient d'évoluer vers un environnement où ils pourront profiter davantage de l'évolution des marchés mondiaux. De plus, il est souhaité de rendre l'ensemble du processus plus transparent, en associant les utilisateurs à l'élaboration des mandats de négociation des traités aériens. Dans cette perspective, l'Office national des transports devrait obtenir de nouveau les pleins pouvoirs d'autorité en matière d'octroi des liaisons aériennes en lieu et place du ministre des Transports, afin de donner un caractère plus impartial à cette tâche [113].

Les transformations radicales qu'a connues, à l'échelle mondiale, l'industrie du transport aérien, conduiront les ministères des Affaires extérieures et des Transports à mettre à jour la politique, afin de l'adapter aux nouvelles réalités. Suite à la déréglementation de l'aviation commerciale amorcée aux États-Unis à la fin des années 1970, le Canada entreprit un processus identique qui mena à une profonde réforme du mode de fonctionnement dans le secteur du transport aérien intérieur. La privatisation d'Air Canada et les difficultés financières de Canadien International amenèrent l'administration Mulroney à créer un groupe de travail ministériel dont les recommandations serviront d'assise au gouvernement libéral

---

111. CANADA. GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'AIR. *Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air : Volume II : Recommandations : Questions internationales.* Ottawa : Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air, 1991, p. 21.

112. Ibid., p. iv.

113. Ibid., p. xv.

élu le 25 octobre 1993 pour innover en matière de politique aérienne internationale.

Le groupe de travail a permis aux principaux acteurs de l'industrie du transport aérien de faire valoir leurs attentes à l'égard des solutions susceptibles d'appuyer une restructuration de leur secteur d'activité. Avec l'objectif d'assurer une meilleure concurrence entre les transporteurs et une offre bonifiée de services, la principale recommandation du comité était d'abandonner le principe de la division géographique des routes entre Air Canada et Canadien International. Cette suggestion, proposée par l'ancienne société d'État, était incompatible avec les attentes des LACI qui favorisaient le maintien du monopole à l'intérieur des marchés mondiaux, car cette règle avait assuré à l'entreprise une stabilité de ses revenus en Asie-Océanie.

CHAPITRE 4

LA NAISSANCE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE AÉRIENNE

Ce dernier chapitre vise à établir les causes politiques et les actions des acteurs qui favorisèrent l'émergence de la politique aérienne internationale de 1994. De plus, étape stratégique de la recherche, c'est ici que les trois flux du modèle de Kingdon seront assemblés, grâce à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités.

L'élection générale d'octobre 1993 constitua un moment important de l'histoire de la politique canadienne avec la quasi-disparition du Parti progressiste-conservateur et l'arrivée de deux nouvelles formations politiques à la Chambre des communes.

L'insatisfaction de la population à l'égard de la gestion des affaires publiques par l'administration Mulroney, l'imposition d'une taxe sur les produits et services (TPS) et la ratification de l'*Accord de libre-échange nord-américain* contribuèrent à la défaite du 25 octobre 1993. Des 157 sièges qu'ils détenaient le jour de l'élection, les progressistes-conservateurs n'en gardèrent que deux. Pour la première fois, des partis régionaux, le Bloc québécois et le Parti de la réforme, allaient se partager l'opposition face aux libéraux qui détenaient maintenant le pouvoir avec 177 députés.

Au Québec, l'échec de l'accord constitutionnel du lac Meech (1990) contribua à la popularité du Bloc québécois, dont la base électorale était composée de souverainistes ayant appuyé le gouvernement Mulroney aux élections de 1984 et 1988. L'Alberta et la Colombie-Britannique votèrent massivement pour le Parti de la réforme, qui promettait de réduire le déficit fédéral et les taxes.

4.1 UNE ÉLECTION STRATÉGIQUE POUR L'AVIATION COMMERCIALE

La question de la survie des Lignes aériennes Canadien International occupa une place importante durant l'élection de 1993. L'entreprise de Calgary ayant besoin de capitaux, AMR Corporation, la société-mère d'American Airlines, était prête à lui en offrir par le biais d'une alliance stratégique qui sécuriserait son avenir. Toutefois, une des conditions de l'entente était que les LACI abandonnent le système de réservations *Gemini*, qu'elles partageaient avec Air Canada. Opposée à cette transaction, cette dernière demanda au Tribunal de la concurrence que son partenaire respecte ses engagements, ce qui contrecarrait les plans de Canadien.

À quelques jours du déclenchement du scrutin (8 septembre 1993) et devant l'indifférence de la nouvelle première ministre Kim Campbell (1993) à s'interposer dans le règlement du litige, le président-directeur général de Canadien International (1991-1994), Rhys Eyton, plaça avec succès cette question à l'ordre du jour.

> The government can't allow this to go on. It's going to be a terrible, terrible debate in the election [114].

Cette réaction négative fut amplifiée par l'offre d'un milliard de dollars que venait de déposer Air Canada pour acquérir les routes internationales de sa concurrente. Le 24 août 1993, la proposition fut rejetée par le conseil d'administration des LACI. La même journée, trois mille employés de Canadien

---

114. GEDDES, John. « PWA Plea for Campbell Help : Air Battle an Explosive Election Issue, Says Eyton. » *Financial Post*. 21 août 1993, p. 1.

défilèrent dans les rues de Vancouver pour amener la première ministre à intervenir dans la mêlée par le biais d'un médiateur [115].

Pour les gens des LACI, l'élection constituait une chance pour monnayer leur vote en faveur du candidat le plus susceptible de répondre à leurs doléances. Cette stratégie était d'autant plus intéressante que six mille travailleurs de la compagnie vivaient dans la région de Vancouver, dont environ sept cents dans le comté (Vancouver Centre) de Kim Campbell. La question de la politique aérienne fut un enjeu majeur, notamment dans les circonscriptions situées à la périphérie des aéroports de Calgary, Montréal, Toronto et Vancouver, lieux de résidence de plusieurs employés de Canadien [116] .

Voulant marquer des points face aux progressistes-conservateurs, le chef du Parti libéral, Jean Chrétien, s'engagea à régler le problème une fois au pouvoir [117]. Réagissant à l'inaction du gouvernement Campbell, il proposa la nomination d'un médiateur pour résoudre le conflit et rassurer des milliers de travailleurs [118].

> Les Canadiens méritent mieux que de se faire dire par leur premier ministre que le sort de milliers d'emplois devrait entièrement dépendre de la justice [...]. La politique en matière d'aviation doit être du ressort des gouvernements [119].

Toutefois, certains s'interrogeaient sur les intentions réelles de Jean Chrétien. Au lendemain de l'élection, la valeur des actions d'Air Canada augmenta de 13,3 %, car les analystes estimaient que les libéraux seraient tentés de répondre aux attentes de la compagnie montréalaise, plutôt qu'à celles de Canadien, dont les

---

115. Ibid.

BÉRUBÉ, Gérard. « Transport aérien : L'offre d'Air Canada rejetée du revers de la main : Jean Chrétien amène le dossier dans l'arène électorale. » *Le Devoir*. 25 août 1993, p. A3.

116. YAKABUSKI, Konrad. « Workers Take Wing in Election to Land Action on Airline Crisis. » *The Toronto Star*. 28 septembre 1993, p. D1.

117. VIENNEAU, David. « Liberals Vows to Aid Airline Industry. » *The Toronto Star*. 13 septembre 1993, p. A14.

118. BÉRUBÉ, Gérard. Op. cit.

119. Ibid.

dirigeants étaient connus pour leurs affinités avec les progressistes- conservateurs. Selon le journaliste Gérard Bérubé, le « nouveau gouvernement va jeter un regard frais, apporter un point de vue différent. Son arrivée devrait faciliter l'adoption d'une solution durable autour des paramètres de l'emploi, du maintien de la concurrence dans l'industrie, de la viabilité et de la capacité, pour nos transporteurs, de tirer leur épingle du jeu face aux gros joueurs de la scène internationale » [120].

Dès son assermentation, le 4 novembre 1993, le gouvernement Chrétien plaça en tête des priorités du ministère des Transports le règlement du litige entre Air Canada et les LACI [121]. Le jour même, le président de Canadien en profita pour rappeler au premier ministre sa promesse appuyant l'existence d'une industrie aérienne concurrentielle [122].

À la fin de novembre 1993, le ministre des Transports, Douglas Young, nomma un médiateur pour rapprocher les parties. Lors de ces pourparlers, Air Canada demanda qu'une part du marché asiatique lui soit offerte en échange de l'abandon de sa poursuite judiciaire. Le partage des droits aériens vers l'Asie-Océanie fut au centre des discussions et constituait le principal levier de négociations pour Air Canada [123]. Elle utilisa ce contentieux pour demander en échange d'un règlement rapide l'accès aux aéroports internationaux de Tokyo (Narita) et d'Osaka (Kansai).

En janvier 1994, Air Canada retira sa poursuite contre les LACI. L'objectif était d'obtenir du ministre des Transports, désireux de donner un second souffle à sa rivale, des droits de dessertes aériens convoités. Pour Marc Trudeau, directeur à la Stratégie chez Air Canada, ce choix qui permettrait éventuellement d'accéder à

---

120. BÉRUBÉ, Gérard. « Les actions d'Air Canada décollent : On prête à Jean Chrétien l'intention d'endosser la vision de ce transporteur. » *Le Devoir*. 29 octobre 1993, p. B5.

121. GEDDES, John. « Chretien Off to Fast Start. » *Financial Post*. 5 novembre 1993, p. 1.

122. DAVISON, Sarah. « PWA Asks Liberals to Back Competition. » *Financial Post*. 5 novembre 1993, p. 6.

123. HALLMAN, Mark. « Air Canada Eyes Asian Markets. » *Financial Post*. 27 novembre 1993, p. 3.

l'Asie-Océanie, « [...] représente la différence entre la stagnation et la croissance » [124].

Le retrait de la poursuite par Air Canada était le fruit du travail concerté du médiateur Stanley Hartt, ancien chef de Cabinet du premier ministre Mulroney, du ministre de la Diversification de l'économie de l'Ouest (1993-1996), Lloyd Axworthy, et de Edward Lumley, administrateur d'Air Canada (1994-....) et ancien membre du cabinet Trudeau (1980-1984) [125]. Le gouvernement fédéral venait ainsi d'ouvrir la voie à l'alliance AMR-LACI, en retour de vagues engagements envers Air Canada, qui seront partiellement respectés.

Le lendemain de l'annonce de la décision d'Air Canada, le ministre Young déclara à la Chambre des communes qu'il avait l'intention de lui allouer le titre de second transporteur pour le Japon, avec un accès au nouvel aéroport international du Kansai à Osaka [126].

Le député réformiste James Gouk questionna le rôle du gouvernement dans ce dénouement et se porta à la défense des intérêts de l'Ouest.

> Monsieur le Président, l'abandon des poursuites judiciaires est une très bonne chose pour l'industrie aérienne et les voyageurs canadiens. Sans oublier que le gouvernement ne voit certainement pas d'un mauvais oeil la fin de ce litige auquel il ne tenait pas à être mêlé davantage. Ceci dit, je pense que le gouvernement n'est pas pour rien dans la décision d'Air Canada d'abandonner toutes poursuites judiciaires.
>
> Je suis convaincu que l'annonce faite par le ministre des Transports est le résultat d'une entente conclue uniquement entre son ministère et Air Canada. J'ai de nombreuses réserves lorsque ce genre d'accord intervient sans que tous les principaux joueurs aient eu leur mot à dire. Il semble que le marché soit conclu. Je ne suis pas sûr que ce soit dans le meilleur intérêt de l'aviation canadienne, mais c'est chose faite.

---

124. BÉRUBÉ, Gérard. « Fin des hostilités Air Canada-PWA : En retour, Air Canada obtiendrait une carte d'accès au marché asiatique. » *Le Devoir.* 27 janvier 1994, p. A1.

125. GHERSON, Giles. « How the Truce Was Reached between Air Canada and Canadian Airlines. » *The Globe and Mail.* 1er février 1994, p. A18.

126. « Affaires courantes : Air Canada. » CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. *Débats de la Chambre des communes : Compte rendu officiel.* 27 janvier 1994, p. 475-476. (Douglas Young)

> Maintenant qu'Air Canada a mis fin au litige qui l'opposait à Canadien, les deux compagnies vont pouvoir se consacrer à bâtir leur avenir, en faisant concurrence aux transporteurs étrangers au lieu de se faire mutuellement concurrence. Air Canada détient une partie importante des marchés européen et américain, alors que Canadien a toujours occupé une place importante en Orient. Cet équilibre est maintenant rompu.
>
> Le ministre peut-il confirmer qu'il n'ira pas plus loin et qu'il n'y aura pas d'autres arrangements pour céder Hong Kong et la République populaire de Chine à Air Canada? Un marché a déjà été conclu. Il est maintenant temps que le gouvernement arrête de manipuler les choses et qu'il laisse les forces du marché faire leur oeuvre [127].

Le Comité d'action politique des employés d'Air Canada répliqua en alléguant que chaque année, plusieurs Canadiens utilisaient les services de transporteurs étatsuniens en raison du manque de place sur la route Canada-Japon. Son porte-parole, le capitaine Maurice Goneau, invoqua que l'Ouest serait perdant si son employeur n'était pas présent dans ce marché, car des milliers de voyageurs vont au Japon par le biais des aéroports de la côte ouest des États-Unis, ce qui lésait les intérêts économiques de Vancouver [128].

L'ancien premier ministre de l'Alberta (1971-1985) et membre du conseil d'administration de Canadien International, Peter Lougheed, avait exercé son influence pour faire connaître son opposition à cette ouverture faite à l'égard d'Air Canada. Tandis que Rhys Eyton ne souhaitait pas que cette décision crée un précédent qui justifierait l'entrée d'Air Canada sur le territoire de Hong-Kong. Lors d'un dîner organisé par la Chambre de Commerce de Vancouver, il déclara que des démarches seraient entreprises auprès de l'administration Chrétien à cet égard [129].

---

127. Ibid., p. 476. (James Gouk)

128. SWIFT, Allan. « Air Canada Employees Push Japan Route for Line. » *The Ottawa Citizen.* 15 janvier 1994, p. E3.

129. FREEMAN, Alan. « No Free Ride for Air Canada on Route to Japan Competition for Passengers Expected to Be Fierce at Osaka. » *The Globe and Mail.* 29 janvier 1994, p. B1.

Les déficits cumulatifs des LACI et les contacts de la compagnie vancouveroise au sein du gouvernement Chrétien firent en sorte que les demandes subséquentes d'Air Canada pour desservir les destinations les plus rentables de l'Asie-Océanie furent rejetées coup sur coup. L'enjeu était important, sachant qu'en 1993, les liaisons vers Tokyo, Hong-Kong et Bangkok comptaient pour la moitié des revenus de Canadien International [130]. Pour la seule liaison hongkongaise, il était estimé qu'Air Canada pourrait obtenir « [...] des revenus additionnels de l'ordre de 120 à 140 millions par année [...] où l'équivalant d'un bénéfice net de 10 cents par action » [131].

4.2 LA NOUVELLE POLITIQUE AÉRIENNE INTERNATIONALE

Fatigué des querelles entre les deux transporteurs, le ministre Douglas Young annonça son intention de présenter une nouvelle politique aérienne internationale, afin de la rendre imperméable aux décisions ad hoc et aux tiraillements improductifs. L'élection du Parti libéral avait contribué à ouvrir une fenêtre d'opportunités qui réunissait les conditions pour présenter une politique qui favoriserait la ratification de nouveaux traités aériens avec des nations de l'Asie-Océanie.

> Everything that comes up is struggled over like dogs with bones. I went through this with Osaka. It was just pitiful, " Young said, adding the new policy will be "coherent, transparent, logical and represent the best interests of Canada" [132].

Craintifs de voir la nouvelle politique être moins favorable à leur employeur, les travailleurs des LACI entreprirent une opération de démarchage auprès du

---

130. YAKABUSKI, Konrad. « Air Canada Offers to Buy Canadian's Key Routes. » *The Toronto Star.* 19 juin 1993, p. B1.

131. DUPAUL, Richard. « Obstacle sur la route de Hong Kong : Le ministre des Transports semble insensible aux nombreuses demandes d'Air Canada. » *La Presse.* 23 août 1994, p. C3.

132. HALLMAN, Mark. « Ottawa to Stop Air Route Rows. » *Financial Post.* 26 octobre 1994, p. 1.

premier ministre et des députés libéraux afin qu'Air Canada n'ait pas accès à Hong-Kong. Ils craignaient que cette concurrence fragilise leur entreprise [133].

Le ministre des Transports, s'appuyant sur les recommandations du groupe ministériel de 1991, déposa sa politique en décembre 1994 (annexe 1). Elle allait permettre d'augmenter le nombre d'accords aériens en Asie-Océanie. Cette innovation constituait une excellente nouvelle pour les LACI qui avaient placé cette région comme zone stratégique de développement et devait répondre en théorie aux revendications d'Air Canada.

Sur le plan politique, les libéraux se donnaient un outil pour séduire l'électorat de l'Ouest, tout en répondant aux attentes des communautés ethniques, qui profiteraient de ces nouvelles liaisons avec le pays de leurs ancêtres. La libéralisation de la gestion de la politique aérienne favoriserait l'ouverture de liaisons vers l'Asie-Océanie et s'inscrivait en appui avec une des orientations du plan d'action libéral de 1993 qui privilégiait le commerce avec l'Asie du Sud-Est, une région qui sera avantagée par la signature d'accords aériens.

> Nous devons conquérir les marchés qui s'ouvrent sur le continent sans toutefois nous détourner du reste du monde. L'expansion des investissements et des échanges avec le bassin du Pacifique est essentiel à notre avenir économique. C'est en Asie du Sud-Est que l'on trouve les économies les plus florissantes à l'heure actuelle, et le Canada doit conquérir ces marchés en expansion en exportant produits alimentaires, logiciels télématiques, technologies environnementales et autres, logements en pièces détachées ou clés en main [134].

Bien qu'elle visait à améliorer l'offre aux passagers canadiens des services aériens, l'initiative cherchait avant tout à donner à Canadien International des moyens pour développer des marchés prometteurs et répondre à des intérêts politiques. Pour le ministre Young, « [le] transport aérien international est vital pour

---

133. CATTANEO, Claudia. « Staff Fears Bad News in Federal Policy. » *Calgary Herald.* 9 décembre 1994, p. C7.

134. PARTI LIBÉRAL DU CANADA. *Pour la création d'emplois : Pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada.* Ottawa : Parti libéral du Canada, 1993, p. 23.

l'industrie touristique, le commerce et l'emploi » [135], car il génère du travail pour des milliers de Canadiens et des revenus appréciables pour les compagnies aériennes.

> Les Canadiens voient le transport aérien international sous différentes perspectives. Ce secteur d'activité est à la fois perçu comme un moyen abordable et rapide de se rendre à l'étranger pour des voyages d'affaires ou d'agrément, un moyen d'attirer l'activité commerciale dans nos collectivités, un moyen d'importer et d'exporter des marchandises de grande valeur et des produits périssables, une source d'emploi, une source de devises étrangères et de richesses, un catalyseur de progrès technologiques et, enfin, une source de fierté communautaire et nationale [136].

Dans le sillage de cette orientation, la nouvelle politique devait permettre d'assurer la réalisation des objectifs suivants :

> [...] répondre aux aspirations légitimes de nos aéroports et de nos exportateurs et créer un environnement qui leur permette d'avoir davantage accès aux marchés internationaux.
>
> [...] [reconnaître] l'importance et la vitalité des transporteurs aériens canadiens et leur [fournir à] tous des possibilités de croissance dans les marchés internationaux.
>
> [...] protéger les intérêts des voyageurs, des expéditeurs et des contribuables, en plus de ceux des transporteurs et de leurs employés [137].

Pour répondre aux besoins des administrations aéroportuaires et des utilisateurs, le ministre Young entendait faciliter la desserte du Canada par les transporteurs étrangers, ce qui favoriserait un meilleur accès aux marchés extérieurs. Dorénavant, une compagnie aérienne étrangère pourrait faire affaire au Canada,

---

135. CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *La politique canadienne sur le transport aérien international : Déclaration du ministre des Transports.* Ottawa : Ministère des Transports, 20 décembre 1994, p. 1.

136. CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *La politique canadienne sur le transport aérien international.* Ottawa : Ministère des Transports, 1994, p. 2.

137. CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *La politique canadienne sur le transport aérien international : Déclaration du ministre des Transports.* Op. cit., p. 4.

même si une entreprise canadienne ne dessert pas son pays d'origine. Dans cette perspective, le ministère des Affaires extérieures pourra établir des accords avec les nations où une entreprise a exprimé le désir d'effectuer des vols vers les aéroports canadiens, à l'exception de Pearson. Cette décision aura une influence sur l'augmentation du nombre d'accords bilatéraux avec des pays asiatiques et océaniens. Entre 1995 et 1998, de nouveaux traités furent entérinés avec l'Indonésie (1995), la Malaisie (1996), le Pakistan (1996), les Philippines (1997), Taïwan (1997) et Singapour (1998).

Loin de régler les affrontements entre les deux compagnies nationales, la politique de 1994 les amena à effectuer un ballet de démarchage auprès de l'administration fédérale pour obtenir de nouveaux accords bilatéraux ou pour recevoir des privilèges de desserte vers l'Asie-Océanie.

Air Canada et les LACI devront s'appuyer sur une stratégie longue et coûteuse de représentations auprès du Cabinet du Premier ministre, de députés influents, ainsi que des ministères des Affaires étrangères et des Transports, afin d'obtenir la place qui leur revenait en Asie-Océanie. En raison des liens qu'elle a su établir rapidement avec le gouvernement Chrétien, Canadien International partait avec une avance certaine.

> [...] Canadian Airlines always perceived itself as having a disadvantage compared with Air Canada, mainly for historical reasons, in terms of the availability of capital, the age of its planes, its customer base, the strength of its FFP [Frequent Flyer Program] and the routes that it served. [...] For its part, Air Canada often thought itself to be at a disadvantage to Canadian Airlines, which it perceived as enjoying greater political support and having greater coverage of Far Eastern routes [138].

N'ayant pas obtenu de nouvelles liaisons en Asie-Océanie, le président d'Air Canada, Hollis Harris, souligna que les politiciens libéraux ne respectaient pas un accord verbal datant de janvier 1994 qui devait permettre à sa société d'obtenir un accès total au marché asiatique, si elle abandonnait sa poursuite contre les LACI. Il signala que si la politique ne tenait pas compte de cet engagement moral, c'était imputable à l'intervention personnelle de Jean Chrétien, qui avait fait fléchir son

---

138. ROYAUME-UNI. COMPETITION COMMISSION. Op. cit., p. 33.

ministre des Transports face au puissant démarchage de Canadien et du poids électoral de l'Ouest [139].

> "Some members of the cabinet looked at me right in the eye and said that if I would pull the appeal on the Gemini issue and let them go with American, (they promised) 'you will have Osaka, Hong Kong, and the Peoples Republic of China will be negociated.
>
> "I said 'You've got a deal" [140].

Dans une lettre de six pages adressée au ministre des Transports, Hollis Harris affirma que cette décision était avant tout partisane et que le gouvernement avait été sensibilisé à la question par les dirigeants de Canadien, leurs employés, ainsi que par les ministres et les députés de l'Ouest [141].

Le *Vancouver Sun* révéla que les députés de Colombie-Britannique avaient effectué un démarchage intensif afin qu'Air Canada n'ait pas accès au marché de Hong-Kong, sachant que les LACI créaient six mille emplois dans leur province. Le député de Victoria et ministre du Revenu national (1993-1996), David Anderson, dirigeait ce mouvement, tandis qu'au Québec, les bloquistes appuyaient Air Canada [142].

En mars 1995, la volonté de répondre aux aspirations d'Air Canada amena le ministre des Transports à annoncer la possibilité d'allouer une route à un deuxième transporteur, lorsque le trafic y était supérieur à trois cent mille passagers (annexe 2). C'est à cette condition que l'on promit à Air Canada

---

139. HALLMAN, Mark. « HARRIS SLAMS 'BROKEN DEAL' : Transport Minister Denies Liberals in 'Secret Deal' to Give Air Canada Access to Asian Markets if Carrier Dropped Opposition to AMR-PWA Alliance. » *Financial Post.* 22 décembre 1994, p. 1.

AUSTEN, Ian. « Chretien Vetoed HK Pact, Harris Says : Young Denies Minister Made Deal. » *The Vancouver Sun.* 22 décembre 1994, p. D1.

140. MACKIE, Richard, BERTIN, Oliver et McKENNA, Barrie. « Ottawa Reneged on Deal, Air Canada Charges Airline Was Promised Hong Kong Route, Harris Says. » *The Globe and Mail.* 22 décembre 1994, p. B1.

141. MUNN, Felicity. « CAI's Woes Holding AC Hostage, Says Harris. » *Calgary Herald.* 13 janvier 1995, p. E8.

142. « Column One. » *The Vancouver Sun.* 21 décembre 1994, p. D1.

d'accéder à Hong- Kong avant la fin de 1995, ce qui fut fait en décembre [143]. En contrepartie, pour satisfaire les LACI, des droits convoités en Allemagne et aux États-Unis lui furent offerts, avec une seconde désignation sur l'Inde, ainsi que le titre de principal transporteur vers la Malaisie, les Philippines et le Viet Nam [144].

Quelques mois plus tard, en juin 1998, le ministre des Transports (1997-....), David Collenette, refusa d'accroître la fréquence des services d'Air Canada sur la route de Hong-Kong. Toutefois, il indiqua que des démarches seraient entreprises pour obtenir de nouveaux droits avec le gouvernement de l'ancienne colonie britannique. Pour compenser les LACI, son ministère tenterait de lui obtenir le statut de second transporteur vers Osaka. Le président et chef de la direction d'Air Canada, Lamar Durrett, tout comme son prédécesseur se déclara insatisfait de la réponse ministérielle [145].

> Air Canada espérait que le ministre profiterait de la modification de la politique pour ramener le Canada dans les pratiques courantes en matière d'aviation internationale. [...] Au lieu de cela, le gouvernement continuera d'attribuer les lignes internationales en fonction de considérations politiques [146].

Le porte-parole du Bloc québécois en matière de transports (1993-2000), Michel Guimond, dénonça cette décision dans une lettre ouverte publiée dans le journal *Le Devoir* du 10 juillet 1998. Il expliqua que les liens politiques du sénateur Ross Fitzpatrick, nommé au conseil d'administration des LACI en octobre 1994 et ami de longue date de Jean Chrétien, avaient contribué à la mise en valeur des demandes du transporteur auprès du Cabinet du Premier ministre. À cette allégation, il faut ajouter que la préférence du gouvernement pour Canadien International répondait aux intérêts du Parti libéral dans l'Ouest.

---

143. CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Le ministre des Transports alloue des créneaux d'atterrissage aux aéroports Laguardia et O'Hare et annonce le parachèvement de la politique internationale sur le transport aérien. » *Communiqué*. n° 28/1995, 10 mars 1995.

144. BÉRUBÉ, Gérard. « Air Canada obtient huit routes internationales... par défaut : Les plus beaux morceaux seront distribués dans un mois. » *Le Devoir*. 27 mai 1995, p. B1.

145. BÉRUBÉ, Gérard. « La politique en matière de partage des routes internationales : Rien pour Montréal, des miettes pour Air Canada. » *Le Devoir*. 3 juin 1998, p. B5.

146. BÉRUBÉ, Gérard. « Collenette s'est moqué de Montréal. » *Le Devoir*. 4 juin 1998, p. B3. (Propos de Lamar Durrett, président et chef de la direction d'Air Canada)

> Dans sa politique, le ministre des Transports nous affirme qu'il faut tenir compte de plusieurs paramètres, tels que la concurrence sur le marché intérieur, l'emploi et les services aux voyageurs canadiens, pour mettre en oeuvre son plan de libéralisation. Ce qu'il oublie toutefois d'ajouter, c'est que ces bonnes intentions demeurent aussi assujetties au plan stratégique et politique du Parti libéral fédéral. Comment le ministre peut-il expliquer qu'une compagnie aérienne comme Canadien soit en constante restructuration alors qu'elle bénéficie d'un support sans équivoque du gouvernement? Canadien n'est-elle pas le transporteur officiel du Parti libéral du Canada (PLC) depuis fort longtemps? La nomination à titre de sénateur libéral de l'ancien membre du conseil d'administration de Canadien, Ross Fitzpatrick, qui est par ailleurs un des principaux bailleurs de fond du Parti libéral dans l'Ouest, démontre bien les liens étroits entre le PLC et le transporteur.
>
> [...]
>
> Plutôt que de dépolitiser le dossier, le gouvernement libéral de Jean Chrétien a fait de ses décisions en matière de transport aérien un enjeu éminemment politique, voire électoral. Canadien est une compagnie basée dans l'Ouest canadien.
>
> Or le Parti libéral a vu sa base s'effriter dans cette région du Canada. Laisser tomber un canard boiteux fortement implanté dans l'Ouest constitue un choix stratégique dangereux pour le Parti libéral du Canada. Cesser de supporter à bout de bras Canadien International, ce que la raison aurait pu motiver après tant de péripéties et de problèmes financiers, équivaut à éliminer les quelques circonscriptions libérales de l'Ouest qui ont échappé au courant réformiste. Les libéraux n'ont pas le courage politique de faire ces choix.
>
> Cette obsession pour l'Ouest a fait en sorte que le premier ministre Jean Chrétien et ses troupes nuisent au Québec et à Montréal [147].

Nonobstant les embûches rencontrées, Air Canada et son partenaire taïwanais EVA Airways ont réussi à obtenir la route de Taïpei comme second transporteur

---

147. GUIMOND, Michel. « Réplique au ministre fédéral des Transports : Collenette met du plomb dans les ailes d'Air Canada : Le gouvernement fédéral a une dette envers Montréal. » *Le Devoir*. 10 juillet 1998, p. A9.

Note de l'auteur : Le sénateur Ross Fitzpatrick est demeuré administrateur de Canadien International jusqu'à sa fusion avec Air Canada en l'an 2000.

en janvier 1999. Jacques Paré, chef des Affaires internationales et de l'Industrie chez Air Canada, déclara qu'il était heureux que le ministre Collenette ait pu faire adopter cette décision, malgré les pressions de l'Ouest [148]. En dépit de l'écoute attentive des membres du Cabinet du Premier ministre et du ministère des Transports à l'égard de l'opposition des LACI, Air Canada a réussi à obtenir en Asie-Océanie, quelques droits d'accès en raison du démarchage effectué par l'entreprise.

> Des trois ministres des Transports à s'être succédé au sein du gouvernement Chrétien, il a été le seul à se tenir debout et à résister au lobby toujours puissant de Canadien International.
>
> [..]
>
> On peut le deviner : Canadien a dénoncé avec véhémence la décision du ministre. En fait, c'est toute la députation de l'Ouest canadien qui s'est braquée contre M. Collenette. Une réaction à première vue démesurée et qui n'est pas sans rappeler les véritables enjeux derrière cette levée de boucliers [149].

En dépit de ses imperfections et des décisions partisanes qui favorisèrent les LACI au détriment d'Air Canada, la nouvelle politique contribua à accroître à un niveau record, soit quinze, les traités aériens avec des pays de l'Asie-Océanie. Le Canada disposait maintenant des instruments diplomatiques qui lui permettaient d'établir des liaisons avec ses principaux partenaires commerciaux de la région et ce, en conformité avec la politique étrangère de 1995, dont l'un des piliers était la promotion de la prospérité de l'emploi [150].

---

148. DUTRISAC, Robert. « Trois vols par semaine : Air Canada obtient une route sur Taipei. » *Le Devoir.* 7 janvier 1999, p. B2.

149. BÉRUBÉ, Gérard. « Promesse tenue. » *Le Devoir.* 20 janvier 1999, p. B2.

150. CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement.* Op.cit., p. 14-27.

4.3 LES PROMOTEURS DE LA POLITIQUE AÉRIENNE INTERNATIONALE

4.3.1 Les compagnies aériennes

Principaux bénéficiaires des traités aériens, les transporteurs ont toujours joué un rôle de promoteurs de premier plan dans la décision gouvernementale de négocier un accord et d'octroyer les licences. Plus souvent qu'autrement, le ministère des Transports est une courroie de transmission qui veille à répondre aux expectatives financières de ces entreprises, lesquelles dépendent de cet instrument diplomatique détenu en exclusivité par les États souverains et intimement arrimé à la politique aérienne internationale. Leur influence est considérable et varie en fonction des ressources investies dans le démarchage et l'intégration de vecteurs de persuasion qui permettent d'instaurer des liens de communication directs avec les instances gouvernementales concernées. À cet égard, la directrice générale chargée de la participation du personnel chez Air Canada déclara devant le Comité permanent des transports que :

> [...] je peux affirmer honnêtement, au nom des employés d'Air Canada, que la politique sur le transport aérien international de 1994, laquelle visait à rendre l'industrie canadienne du transport aérien plus compétitive et plus sensible aux exigences du marché, n'a pas réussi à soustraire aux influences politiques les décisions du gouvernement qui ont une incidence sur l'industrie.
>
> Selon nous, l'industrie canadienne du transport aérien demeure polarisée et aussi inspirée par des impératifs politiques qu'elle l'était lorsque le programme de partage du monde était en vigueur. J'irais même jusqu'à dire que l'antagonisme est-ouest s'en est trouvé renforcé.
>
> [...]
>
> La nouvelle politique sur le transport aérien international a renforcé l'influence du lobbying et des milieux politiques sur la réussite des compagnies aériennes au lieu de développer leur capacité de lancer de

> nouveaux services, de créer des emplois et de devenir une source de profit pour les Canadiens et les Canadiennes [151].

En juin 1965, le ministre Pickersgill discourut sur la fonction octroyée aux compagnies aériennes dans le développement de la politique et des moyens qui en découlent. Il déclara à la Chambre des communes que Air Canada et CP Air avaient le mandat de donner « [...] des conseils conjoints au gouvernement sur les négociations bilatérales en matière d'aviation et sur les ententes relatives au service conjoint et au besoin aux arrangements de soutien » [152].

Cette affirmation est une des rares qui souligne la mission prépondérante que le gouvernement offrait à ces entreprises comme acteur stratégique. C'est ce parti pris qui guidera le ministère des Transports dans la négociation et l'attribution des routes. Ce mécanisme était renforcé par des considérations électoralistes, lesquelles deviendront évidentes dans les années 1990. Ce biais éludait les intérêts des utilisateurs de l'aviation commerciale et des régions qui auraient pu bénéficier des retombées des accords comme leviers de développement économique.

Il faut remonter au début des années 1970 pour retracer une déclaration publique d'une entreprise aérienne à l'égard de son rôle dans la négociation des traités. Le vice-président des Affaires internationales chez CP Air, Don Cameron, affirma devant le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères que :

> [...] toutes les fois qu'un pays entretient certaines relations avec nous, qu'elles soient économiques, politiques ou culturelles, et souhaite aborder ce problème avec le Canada, nous devrions réagir et signer très rapidement un accord bilatéral avec lui, même si nous ne sommes pas prêts à l'exécuter tout de suite. Il faudrait le conclure, puis le mettre en réserve, si je peux m'exprimer ainsi [153].

---

151. CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *Témoignages du Comité permanent des transports*. 23 octobre 1996. (Christiane Brisson)

152. « Les Transports aériens : Répartition de l'exploitation entre deux sociétés canadiennes. » Op. cit., p. 1815.

153. CANADA. PARLEMENT. SÉNAT. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Délibérations du Comité permanent des affaires étrangères*. 1er décembre 1970, p. 6:15. (Don Cameron)

Lors de cette séance, il expliqua les priorités de CP Air à l'égard de l'Asie-Océanie. La compagnie cherchait à promouvoir ses intérêts stratégiques par l'établissement d'accords aériens, lesquels devaient appuyer les échanges commerciaux, le développement du tourisme et de l'immigration transpacifique. Elle se considérait même comme « [...] un catalysateur (sic) important dans les relations commerciales du Canada avec l'étranger » et « [...] se propose de collaborer avec les agences appropriées du gouvernement pour atteindre les buts importants qu'elle s'est fixés » [154].

> Les [années] de service aérien dans cette région ont fait de la CP Air un instrument précieux pour les intérêts du Canada. Nous tenons à participer à l'élaboration et à la création de la politique canadienne dans le Pacifique. Nous estimons, en effet, pouvoir y trouver de nombreuses occasions de stimuler la richesse des secteurs tant public que privé de notre économie [155].

Quelques années plus tard, le président-directeur général d'Air Canada, Pierre Jeanniot, rappela aux membres du Comité permanent des transports, que des discussions informelles avec les compagnies aériennes précèdent les négociations d'État à État. Il démontra leur rôle dans ce processus.

> Il faut bien évidemment que les compagnies s'y intéressent d'abord, avant que les États ne s'en mêlent. C'est en général ce qui se passe. Il peut évidemment arriver qu'un pays étranger s'adresse directement à notre gouvernement, et s'il est question de notre zone d'influence - si vous voulez - notre gouvernement, à son tour, nous consultera. [...] Toutefois, comme les compagnies aériennes sont mieux placées que les gouvernements pour évaluer l'intérêt économique de ce genre de propositions, le nom d'un transporteur paraît toujours quelque part dans l'accord [156].

---

154. « Appendice "E" : Activités de la CP Air dans le Pacifique. » Ibid., p. 6:30-6:31.

155. Ibid., p. 6:35.

156. CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports.* 3 mars 1987, p. 13:75. (Pierre Jeanniot)

4.3.2 Le rôle des transporteurs aériens dans la mise à l'ordre du jour de la politique aérienne internationale

À partir de la fin des années 1980, Air Canada et les LACI utilisèrent régulièrement les services de démarcheurs pour faire avancer auprès des élus et des décideurs fédéraux leurs intérêts (annexe 5). Le ministre des Transports détenant le pouvoir de satisfaire leurs attentes, il n'est pas surprenant que les deux entreprises orchestrèrent des représentations intensives à son égard et auprès des personnes susceptibles de l'influencer.

> Air Canada and Canadian Airlines depend on decisions of the Canadian government for about 40 per cent of their revenues.
>
> [...]
>
> Lucrative international markets are regulated by the federal minister of transport. He holds a lot of power. Given the number of factors and considerations that go into the making these decisions, lobbying can tip the balance [157].

Les démarcheurs sont pour la plupart d'anciens parlementaires ou conseillers politiques. Ces personnes disposent de contacts qu'elles offrent à leurs clients, afin de faciliter l'atteinte de leurs objectifs. Divers moyens sont utilisés pour sensibiliser leurs cibles, comme des communications écrites et électroniques, des présentations informelles faites à de petits groupes d'élus et de fonctionnaires, susceptibles d'avoir un pouvoir sur les décisions.

Signalons à titre d'exemple le cas d'Air Canada qui engagea un ancien ministre libéral de l'Ouest (1977-1979), John Horner, pour convaincre Transports Canada de lui octroyer des droits d'atterrissage au Japon. Après une réunion, tenue au siège social d'Air Canada le 19 février 1990, avec Pierre Jeanniot, le démarcheur demanda des rendez-vous auprès de ses anciens confrères de classe, le président du Conseil privé (1986-1991), Donald Mazankowski, un fervent défenseur de Canadien au Cabinet, et Douglas Lewis, ministre des Transports.

---

157. TABER, Jane. « Canadian Airlines Winning Air War. » *Calgary Herald*. 3 février 1999, p. A1.

Confiant des résultats du travail de John Horner, le président d'Air Canada annonça quelques semaines plus tard, que Ottawa leur attribuerait sous peu la route du pays du Soleil-Levant. Toutefois, le gouvernement Mulroney soucieux de respecter ses intérêts électoralistes dans l'Ouest et le départ de Pierre Jeanniot ne permirent pas de combler les ambitions d'Air Canada [158].

En août 1992, le *Globe and Mail* révélait qu'Air Canada effectuait toujours un démarchage intensif pour obtenir un accès à l'aéroport international de Tokyo (Narita). L'entreprise employait à Ottawa 43 personnes, incluant le conseiller à la stratégie des progressistes-conservateurs, William Neville, et l'ancien négociateur de l'accord de libre-échange, Gordon Ritchie [159]. Fort de ses efforts, le transporteur obtient un an plus tard le droit de desservir la Corée du Sud.

Malgré les ressources investies par Air Canada et les quelques succès remportés, son vice-président Communications, Relations gouvernementales et de l'Industrie, Sandy Morrison, constatait que les LACI ont réussi à bien sensibiliser le gouvernement pour qu'il protège son marché de Hong-Kong [160]. Suite à l'élection de 1993, Canadien International embaucha des démarcheurs libéraux, comme Michael Robinson de Earnscliff Strategy qui fut en 1990, directeur de la campagne au leadership du ministre des Finances (1993-....), Paul Martin.

Air Canada a longtemps dominé le bal du démarchage, jusqu'à la retraite en 1994 d'Hugh Riopelle qui faisait la pluie et le beau temps à Ottawa. Pendant vingt-cinq ans, il y représenta avec beaucoup de succès les intérêts de l'ancienne société d'État, notamment en fréquentant assidûment les ministres des Transports. Son départ aliéna la sollicitude des hauts fonctionnaires et des ministres influents à l'égard d'Air Canada. Cette situation eut pour conséquence de lui faire perdre plusieurs batailles en matière de politique et de traités aériens entre 1994 et 1999, au profit des LACI. Cette dernière disposait d'atouts, face à une rivale qui avait

---

158. HOWARD, Ross. « The Deal that Ran Out of Air Lobby Bid that Soured Raises Questions About Disclosure Law. » *The Globe and Mail*. 22 janvier 1992, p. A1.

159. HOWARD, Ross. « Assessing the Damage in the Fight for Flight : The Merger that Wasn't Leaves the Political Scene Strewn with Wreckage. » *The Globe and Mail*. 20 août 1992, p. A1.

160. MACKIE, Richard, BERTIN, Oliver et McKENNA, Barrie. Op. cit.

négligé le maintien de relations politiques cordiales et dont l'attitude était arrogante au dire de plusieurs ministres et députés libéraux, qui comme au temps où elle appartenait au gouvernement canadien, acceptait difficilement la présence d'une concurrente [161].

Depuis sa privatisation, Air Canada fut dirigée par des présidents d'origine étatsunienne qui ne semblaient pas comprendre le fonctionnement du système politique canadien et le pouvoir détenu par le ministre des Transports dans l'octroi des droits de desserte internationale. Ainsi, en décembre 1994, la sortie publique du président d'Air Canada, Hollis Harris, qui accusait Jean Chrétien de ne pas respecter une promesse secrète faite à son entreprise quant à l'attribution de routes vers Hong-Kong, contribua à fermer les portes du Cabinet du Premier ministre aux demandes de la compagnie montréalaise [162].

En 1995, l'arrivée du libéral Stephen Markey à la tête de la vice-présidence aux Affaires générales et gouvernementales chez Canadien International permit à l'entreprise de marquer des points face à Air Canada. Au Cabinet fédéral, il comptait sur l'appui de deux ministres et de deux secrétaires d'État de la Colombie-Britannique, soit David Anderson, Harbance Dhaliwal, Raymond Chan et Hedy Fry, qui influençaient leur collègue des Transports David Collenette pour qu'il n'offre pas la route de Taïpei à Air Canada [163].

Défait au scrutin fédéral de juin 1997, le libéral Roger Simmons fonda Simmons and Associates, un courtier d'influence qui travaillait à contrat pour Air Canada. Son mandat était notamment d'affaiblir le monopole de Canadien International sur l'Asie-Océanie (annexe 5). À cette entreprise s'ajoutait Hill and Knowlton, qui entre 1997 et 1999 affecta au dossier d'Air Canada trois démarcheurs, dont Dennis Dawson, un ancien député libéral du comté de Louis-Hébert (1977-1984) et David Miller, un proche du parti gouvernemental.

---

161. TABER, Jane. Op. cit.

WALKER, William. « Analysis : Politics Buffet Quest to Control Skies : Air Canada Tries to Calm Turbulence with Ottawa. » *The Toronto Star*. 5 septembre 1999, p. 1.

162. WALKER, William. Ibid.

163. TABER, Jane. Op. cit.

D'autres personnes provenant des rangs libéraux furent embauchées par les entreprises aériennes, afin de faire progresser plus rapidement leurs demandes. Ainsi le chef de service aux Relations gouvernementales chez Air Canada, Duncan Dee, fut l'attaché de presse de la ministre Sheila Copps, tandis qu'un de ses subalternes est Fred Gaspar, un collègue qu'il a connu au Cabinet de son ancienne patronne. Les LACI utilisent une stratégie identique. Ainsi, Erin Gorman qui occupa le poste de représentante aux affaires gouvernementales fut assistante du ministre des Transports, David Anderson.

> Cette puissante équipe est invitée à alimenter ce biais d'Ottawa en faveur de Canadien International et de mener la bataille afin d'empêcher Air Canada de rayonner sur les principales routes d'Asie, notamment Hong-Kong et Tokyo, deux marchés très achalandés et à fort potentiel de croissance, demeurant un monopole de Canadien International protégé par le gouvernement fédéral, et ce, malgré l'introduction, en décembre 1994, d'une nouvelle politique en matière de partage des routes internationales [164].

Les entreprises étrangères effectuent également des pressions sur le gouvernement canadien pour obtenir des routes aériennes. De retour d'une mission en Asie du Sud-Est, le secrétaire d'État (Asie-Pacifique) (1993-2000), Raymond Chan, déclara que les dirigeants de Malaysia Airlines et de Philippine Airlines lui avaient fait part de leur désir de desservir le Canada. À cet égard, il entendait soumettre ces demandes provenant des partenaires de Canadien, au ministre des Transports [165]. Favorable à ces requêtes, le gouvernement de Colombie-Britannique indiqua que la province perdait des millions de dollars en revenus touristiques et commerciaux en raison de l'inexistence d'accords entre le Canada et des pays de l'Asie du Sud-Est [166].

En 1996, pour appuyer la cause de son client Philippine Airlines, qui désirait obtenir la signature d'un traité aérien entre le Canada et les Philippines, le cabinet

---

164. BÉRUBÉ, Gérard. « Pour le compte d'American Airlines : Dingwall devient lobbyiste contre Air Canada. » *Le Devoir*. 10 décembre 1997, p. B1.

165. CHOW, Wyng. « Asian Carriers Antsy for Vancouver, Chan Says. » *The Vancouver Sun*. 17 août 1994, p. D4.

166. CHOW, Wyng. « Philippine Fights 'Fifth Freedom Rights'. » *The Vancouver Sun*. 28 juillet 1995, p. D3.

d'avocats Stikeman Elliott effectua des représentations auprès des ministères des Affaires étrangères et des Transports. Lors de la mission Équipe Canada aux Philippines de 1997, dont les LACI étaient le transporteur officiel, le ministre du Commerce international (1996-1997), Arthur Eggleton, et le secrétaire philippin des Affaires étrangères (1995-2001), Domingo Siazon, signèrent l'accord en présence du premier ministre Chrétien et du président (1992-1998) Fidel Ramos.

Dans un autre dossier, Summa Strategies, fondé par Douglas Young, s'affaira, en 1998, à faire connaître les demandes d'EVA Airways afin d'influencer les ministères des Affaires étrangères et des Transports pour qu'ils lui octroient une route entre le Canada et son pays de résidence. Young qui agissait comme président du Conseil commercial Canada-Taïwan, Kenneth Whiting, un ancien haut fonctionnaire des Affaires étrangères et Margaret Penniston, qui fut jadis assistante à la législation au Cabinet du ministre Young, oeuvrèrent à faire connaître les avantages d'un tel accord auprès des décideurs fédéraux. L'investissement du transporteur fut rentable, car EVA Airways eut ce qu'elle voulait en mai 1999.

La place prépondérante occupée par les compagnies aériennes et l'importance des intérêts en jeu compliquèrent la gestion de la politique. À cet égard, Jean-Luc Pépin avait bien résumé en mars 1981, le dilemme auquel étaient confrontés les ministres des Transports :

> Rendez-vous bien compte que le pauvre gouvernement canadien doit assurer l'équilibre à ce propos. Il y a d'un côté les intérêts d'Air Canada, qui s'expriment [...] et, de l'autre, ceux de CP Air, société tournée vers Hong Kong et le Japon. L'équilibre est donc très difficile à établir et chacune de ces deux sociétés, Air Canada et CP Air, sont très jalouses des ouvertures possibles [167].

4.3.3 Les aéroports et leurs alliés

Bien qu'ayant joué un rôle secondaire, les grands aéroports canadiens occupent une place de plus en plus importante dans la détermination des liaisons aériennes

---

167. CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports.* 31 mars 1981, p. 25:74. (Jean-Luc Pépin).

avec l'étranger. Lorsque ces infrastructures étaient gérées par le ministère des Transports, celles-ci n'avaient pas à produire de profits. Dorénavant, sous la responsabilité d'une administration aéroportuaire, elles se doivent de générer du trafic pour assurer leur santé financière.

Dirigées par un conseil d'administration composé de membres issus des milieux socioéconomiques de la région, ces organisations à but non lucratif ne sont plus soumises à la volonté des politiciens, mais plutôt à la notion de rentabilité. Les aéroports sont désormais des entreprises qui doivent effectuer du démarchage auprès du gouvernement et des compagnies aériennes, afin qu'elles figurent parmi leurs priorités de desserte.

Le Conseil des aéroports du Canada, fondé en 1991 par les quatre premiers aéroports privatisés (Calgary, Edmonton, Montréal et Vancouver), représente les intérêts de ses membres auprès du gouvernement canadien, notamment en rapport avec la politique aérienne internationale. Pour l'organisme, les administrations aéroportuaires ont une fonction stratégique à jouer dans la détermination des priorités en matière de traités aériens, un peu comme le font les aéroports étatsuniens et les compagnies aériennes. Pour eux, l'équation se résume au fait que plus d'accords amènent plus de clients dans les aéroports. Au-delà des bénéfices que peuvent en retirer les transporteurs, les traités doivent être négociés en vue de servir les meilleurs intérêts du Canada [168].

Avec la dévolution des aéroports à des groupes locaux de gestion, un nouvel intervenant est appelé à participer au façonnement de la politique. Par exemple, en 1998, l'Administration de l'aéroport de Calgary démontra sa sollicitude pour l'octroi à Air Canada du titre de second transporteur pour Hong-Kong. Dans sa demande auprès du ministère des Transports, Air Canada a soumis une lettre d'appui de cet organisme aéroportuaire, qui réclamait depuis plusieurs années un vol direct Calgary-Hong-Kong [169]. La ville albertaine pourrait ainsi profiter des touristes provenant de l'ancien territoire asiatique du Royaume-Uni.

---

168. CONSEIL DES AÉROPORTS DU CANADA. *Submission by the Canadian Airports Council to The Canadian Transportation Act Review Panel.* Ottawa : Conseil des aéroports du Canada, 2 février 2001, p. 15-16.

169. CATTANEO, Claudia. « Calgary Airport Backs Air Canada. » *Calgary Herald.* 25 février 1994, p. D13.

CONCLUSION

Ce mémoire fut une occasion d'utiliser le modèle de John Kingdon pour analyser les courants qui ont façonné l'émergence de la politique aérienne internationale de 1994 et des traités qui lui sont concomitants pour les liaisons entre le Canada et l'Asie-Océanie.

Dans le chapitre deux, les flux des enjeux nous ont permis de cerner les problèmes qui justifiaient la mise à l'ordre du jour des réformes de la politique. Des conditions liées à l'attrait croissant pour l'Asie-Océanie, la santé financière précaire des LACI et la privatisation d'Air Canada amenèrent les ministères des Affaires extérieures et des Transports à innover pour répondre efficacement à la situation.

L'existence de problèmes n'entraîne pas automatiquement la présentation d'une politique. Il est nécessaire de disposer de solutions innovatrices aptes à pouvoir répondre avec efficacité aux problèmes perçus. Dans le cas à l'étude, il existait une demande pour des destinations vers l'Asie-Océanie que les compagnies aériennes ne pouvaient desservir en raison de l'absence de traités avec les territoires convoités ou des restrictions aux accords existants. Le développement des relations bilatérales, principalement de nature économique, et l'accroissement du nombre de citoyens canadiens d'origine asiatique dans les années 1980 et 1990 ont contribué à attirer l'attention des deux transporteurs nationaux désireux d'accroître leurs revenus.

Le troisième chapitre fut une occasion d'exposer les innovations proposées afin de répondre aux problèmes auxquels était confrontée l'industrie de l'aviation commerciale au Canada.

En 1991, des recommandations émergèrent d'un groupe de travail ministériel qui proposa une réforme de la politique aérienne internationale en suggérant

l'abandon du principe de la division géographique des marchés extérieurs entre les deux transporteurs nationaux, au profit d'une approche plus concurrentielle, qui favoriserait une meilleure prestation de services. Cette innovation constituait une réponse susceptible de corriger les difficultés relevées dans la section précédente. Toutefois, la présence des problèmes et des solutions n'étant pas des éléments indépendants, ceux-ci ne peuvent pas appuyer à eux seuls la présentation d'une nouvelle politique.

Dans le chapitre quatre, les facteurs politiques qui favorisèrent l'émergence de la réforme furent présentés. L'élection du Parti libéral, en octobre 1993, constitue l'élément stratégique qui appuya la rencontre des deux premiers flux. La présence de promoteurs, principalement constitués par les compagnies aériennes, participa à placer à l'ordre du jour la révision de la politique. Canadien International, en raison des contacts qu'elle avait réussi à établir avec le Cabinet du premier ministre Jean Chrétien, disposait des moyens pour faire reconnaître ses demandes.

Durant les années 1990, les conditions économiques et politiques appuyèrent l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités lors de la campagne électorale de 1993. Dès ce moment, les pressions exercées sur le gouvernement fédéral pour régler les ennuis financiers de Canadien International et la volonté d'instaurer une concurrence bonifiée dans le régime de l'aviation commerciale contribuèrent à l'adoption de la politique et à la ratification de nouveaux traités aériens en Asie-Océanie.

Les conditions pour l'émergence de la politique étaient en place. Quant aux solutions, le nouveau gouvernement disposait déjà d'orientations qui permettraient de réformer ce secteur, tout en appuyant l'essor de routes aériennes vers l'Asie-Océanie, un territoire où le Parti libéral entendait diversifier les relations commerciales du Canada. L'élection de Jean Chrétien et le travail de démarchage de personnes influentes comme le sénateur Ross Fitzpatrick, l'ancien premier ministre albertain Peter Lougheed et des ministres de l'Ouest, contribuèrent au couplage des flux à la source d'une politique appuyant la ratification de nouveaux traités en Asie-Océanie.

La rencontre des trois flux secondera la présentation d'une politique, la signature de nouveaux accords à un rythme jamais vu dans le passé avec des nations de

l'Asie-Océanie et finalement à l'obtention de droits bonifiés avec les territoires matures et profitables que sont Hong-Kong, le Japon et Taïwan.

Sur les neuf principaux acteurs qui participèrent à l'émergence de la politique, les deux transporteurs nationaux occupèrent une position prédominante dans l'organisation des flux concernant les enjeux et les politiques (tableau 5.1). Pour ce qui est des solutions, c'est le Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air qui en fut le principal maître d'oeuvre. Finalement, le Cabinet du Premier ministre, les ministères des Affaires extérieures et des Transports occupèrent une place importante dans le flux des politiques, en raison des pouvoirs qu'ils détiennent à cet égard.

Tableau 5.1
Matrice de l'influence des intervenants dans l'émergence de la politique aérienne internationale de 1994

Acteur	Enjeux	Solutions	Politiques
Air Canada	✈✈✈✈	✈✈✈	✈✈✈✈
Canadien International	✈✈✈✈	✈✈✈	✈✈✈✈
Cabinet du Premier ministre	✈✈	✈	✈✈✈✈
Ministère des Transports	✈✈✈	✈✈✈	✈✈✈✈
Ministère des Affaires extérieures	✈✈	✈✈	✈✈✈✈
Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air	✈	✈✈✈✈	✈
Administrations aéroportuaires	✈	✈	✈✈
Députés et Sénateurs	✈	✈	✈✈
Gouvernements provinciaux	✈	✈	✈

✈= 0-24 % ✈✈= 25 - 49 % ✈✈✈= 50 - 74 % ✈✈✈✈= 75 -100 %

Note : L'importance des acteurs est fixée en fonction de l'influence perçue par l'auteur.

Les hypothèses de la recherche cherchaient à vérifier au moyen du modèle de Kingdon, si l'adoption de la politique de 1994, la ratification d'accords bilatéraux et

l'attribution des routes aériennes étaient la résultante de la convergence : 1) de facteurs économiques, sociaux et politiques (flux des enjeux) ; 2) des moyens proposés pour répondre aux attentes (flux des solutions) ; 3) de l'évolution de cette intention parmi les priorités de la société canadienne (vie politique), lesquelles furent orientées par les pressions issues de promoteurs susceptibles de profiter de l'ouverture introduite.

L'étude des courants unifiés par l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités, appliquée à la situation du transport aérien international au Canada, nous amène à conclure à la véracité de toutes les hypothèses de la recherche.

1. À la fin des années 1980, la croissance des relations avec l'Asie-Océanie de même que la volonté d'Air Canada et des LACI de rentabiliser leurs activités déficitaires en desservant ce marché prometteur contribuèrent à faire reconnaître la présence d'un problème engendré par le caractère restrictif de la politique aérienne internationale qui limitait le nombre de routes transpacifiques ;

2. En 1991, les recommandations proposées par le Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air offrirent des solutions au secrétaire d'État aux Affaires extérieures et au ministre des Transports pour accroître le nombre de routes transpacifiques ;

3. La prise du pouvoir en 1993 par le Parti libéral, les problèmes financiers de l'aviation civile canadienne et le démarchage intensif des deux transporteurs nationaux ont contribué à placer à l'ordre du jour l'élaboration d'une nouvelle politique aérienne internationale développée à partir des solutions proposées par le groupe de travail ministériel ;

4. La campagne électorale de 1993 a permis aux promoteurs de faire avancer l'idée d'une réforme de la gestion de l'aviation civile internationale, tout en appuyant la rencontre des trois courants, ce qui contribua à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunités qui favorisa l'adoption de la politique aérienne internationale de 1994.

La convergence des trois flux, à partir de l'élection générale de 1993, favorisa l'adoption de la politique de 1994, dont l'instrument d'application est le traité aérien. La fenêtre d'opportunités qui permettra la négociation d'accords aériens en Asie-Océanie demeura ouverte jusqu'en octobre 1999, alors que le ministre des Transports, David Collenette, annonça une restructuration de l'industrie du

transport aérien qui passait notamment par la révision de la politique, en raison de l'acquisition anticipée des LACI par Air Canada [170].

Durant les années 1990, les pressions exercées par les LACI et dans une moindre mesure par Air Canada contribueront à l'ouverture de nouvelles routes vers l'Asie-Océanie, ce qui favorisera les services aériens vers cette région.

170. CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Publication par le ministre des Transports de la politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien. » *Communiqué de presse.* n^o H100/99, 26 octobre 1999.

BIBLIOGRAPHIE

A. Sources primaires

1) Organismes publics

1.1) Publications parlementaires

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. *Débats de la Chambre des communes : Compte rendu officiel.* Ottawa : Imprimeur de la Reine. (1943, 1964-1965 et 1970-1999)

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS. *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des transports.* Ottawa : Imprimeur de la Reine. (1970-1999)

CANADA. PARLEMENT. SÉNAT. COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. *Délibérations du Comité sénatorial des affaires étrangères.* Ottawa : Imprimeur de la Reine. (1970-1999)

1.2) Publications législatives

ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE. *Convention relative à l'aviation civile internationale. Huitième édition.* Montréal : Secrétaire général de l'Organisation de l'aviation civile internationale, 2000, 51 p.

Airline Deregulation Act, Public Law 95-204, 92 [Stat. 1705]. United States Statutes at Large, 95th Congress : Second session, 1978. Washington : United States Government Printing Office, 1980.

Loi constituant en corporation les Lignes aériennes Trans-Canada, Statuts du Canada 1937, c. 43. Ottawa : Joseph-Oscar Patenaude, 1937.

Loi modifiant la Loi sur le ministère des Affaires extérieures et d'autres lois en conséquence, Loi du Canada 1995, c. 5. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1995.

Loi nationale concernant les transports, Lois du Canada 1987, c. 34. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1987.

Règlement sur l'immigration, Partie I, DORS/62-36, [1962] 96 Gazette du Canada II. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 14 février 1962.

1.3) Publications gouvernementales

CANADA. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'AÉROPORT. *Commission d'enquête sur l'aéroport : Rapport*. Ottawa : Commission d'enquête sur l'aéroport, 1977, 299 p.

CANADA. GOUVERNEMENT DU CANADA. *Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1993.

CANADA. GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'AIR. *Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air : Volume I : Transport aérien international : Concurrence et réglementation*. Ottawa : Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air, 1991, 170 p.

CANADA. GROUPE DE TRAVAIL MINISTÉRIEL SUR LA POLITIQUE INTERNATIONALE DE L'AIR. *Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air : Volume II : Recommandations : Questions internationales*. Ottawa : Groupe de travail ministériel sur la politique internationale de l'air, 1991, 143 p.

CANADA. MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE. *Registre public des lobbyistes.* [Base de données en ligne] Ottawa : Direction de l'enregistrement des lobbyistes, 2002. [http://strategis.ic.gc.ca/cgi-bin/sc_mrksv/lobbyist/bin/lrs.f/view_search.phtml?]

CANADA. MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE L'IMMIGRATION. *La politique d'immigration du Canada : 1966 : Livre blanc sur l'immigration.* Ottawa : Ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, octobre 1966, 45 p.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Représentants du Canada à l'extérieur et représentants des autres pays au Canada.* (1960, 1965), *Représentants du Canada à l'étranger.* (1970, 1975, 1985, 1990, 1995) Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement.* Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1995, 57 p.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Recueil des traités du Canada.* Ottawa : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. (1928 à 1999)

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES. *Politique étrangère au service des Canadiens.* Ottawa : Ministère des Affaires extérieures, 1970, 6 volumes.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES. *Le Pacifique : Politique étrangère au service des Canadiens.* Ottawa : Ministère des Affaires extérieures, 1970, 26 p.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES. *Compétitivité et sécurité : Orientations pour les relations extérieures du Canada.* Ottawa : Ministère des Affaires extérieures, 1985, 47 p.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES ET DU COMMERCE EXTÉRIEUR. *Documents relatifs aux relations extérieures du Canada : 14 : 1948.* Ottawa : Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, 1994, 1907 p.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *Aller sans entrave : un guide pour la réforme des transports.* Ottawa : Ministère des Transports, 1985, 61 p.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *Politique nationale des aéroports.* Ottawa : Ministère des Transports, 1994, 241 p.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *La politique canadienne sur le transport aérien international.* Ottawa : Ministère des Transports, décembre 1994, 10 p.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *La politique canadienne sur le transport aérien international : Déclaration du ministre des Transports.* Ottawa : Ministère des Transports, 20 décembre 1994, 7 p.

CANADA. OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA. *Relations bilatérales entre le Canada et les pays étrangers en matière de transport aérien.* [Document en ligne] Ottawa : Direction des accords, des tarifs et de l'application de la loi, 11 avril 2002. [http://www.cta-otc.gc.ca/air-aerien/agreements/index_f.html]

ÉTATS-UNIS. FEDERAL AVIATION ADMINISTRATION. *Twenty Years of Deregulation : 1978 to 1998.* [Document en ligne] Washington : Office of Aviation Policy and Plans, 1999, 20 p. [http://api.hq.faa.gov/Dereg/Dereg.pdf]

ROYAUME-UNI. COMPETITION COMMISSION. *Air Canada and Canadian Airlines Corporation : A Report on the Merger Situations.* Londres : Competition Commission, août 2000, 162 p.

1.4) Communiqués de presse ministériels

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES. « Joe Clark signe un accord considérablement élargi sur les services aériens avec le Japon : Fiche d'information. » *Communiqué.* n° 85, 17 avril 1989.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Interdiction de l'aéroport de Malton à de nouvelles compagnies aériennes étrangères. » *Nouvelles.* n° 57/76, 21 mai 1976.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Redistribution des routes aériennes internationales. » *Information.* nº 248/87, 5 octobre 1987.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Le ministre des Transports alloue des créneaux d'atterrissage aux aéroports Laguardia et O'Hare et annonce le parachèvement de la politique internationale sur le transport aérien. » *Communiqué.* nº 28/1995, 10 mars 1995.

CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Publication par le ministre des Transports de la politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien. » *Communiqué de presse.* nº H100/99, 26 octobre 1999.

1.5) Article

SHARP, Mitchell. « Relations canado-américaines : Choix pour l'avenir. » *Perspectives internationales.* Numéro spécial, automne 1972, p. 1-27.

1.6) Publications statistiques

CANADA. MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE. *Données sur le commerce en direct.* [Base de données en ligne] Ottawa : Ministère de l'Industrie, 2002. [http://strategis.ic.gc.ca/sc_mrkti/tdst/frndoc/tr_homep.html]

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL. *Renseignements sur le commerce international en Asie-Pacifique.* [Document en ligne] Ottawa : Ministère de l'Industrie, 1999. [http://strategis.ic.gc.ca/SSGFdm01275f.html]

CANADA. STATISTIQUE CANADA. *Annuaire du Canada.* Ottawa : Statistique Canada. (1960 à 1990)

CANADA. STATISTIQUE CANADA. *Voyages internationaux : Voyages entre le Canada et autres pays.* nº 66-201. Ottawa : Statistique Canada. (1960 à 1995)

CANADA. STATISTIQUE CANADA. « Les 10 principaux lieux de naissance pour la population immigrante totale, la population immigrante arrivée avant 1961 et les nouveaux immigrants pour le Canada, Recensement de 1996. » *Série Le pays : Recensement de la population de 1996.* nº 93F0023XDB96003. [Document en ligne] Ottawa : Statistique Canada, 1997. [http://www.statcan.ca/francais/census96/nov4/table1_f.htm]

CANADA. STATISTIQUE CANADA. « Population des immigrants selon le lieu de naissance, par période d'immigration 1981-1990 et 1991-1996, Canada, Recensement de 1996. » *Série Le pays : Recensement de la population de 1996.* nº 93F0023XDB96005. [Document en ligne] Ottawa : Statistique Canada, 1997. [http://www.statcan.ca/francais/census96/nov4/imm2b_f.htm]

CANADA. STATISTIQUE CANADA. « Population totale selon l'origine ethnique, Canada, Recensement de 1996. » *Série Le pays : Recensement de la population de 1996.* nº 93F0026XDB96002. [Document en ligne] Ottawa : Statistique Canada, 1998. [http://www.statcan.ca/francais/census96/feb17/eo2can_f.htm]

LEACY, Frank H. (Éd.) *Statistiques historiques du Canada : Deuxième édition.* Ottawa : Statistique Canada et Fédération canadienne des sciences sociales, 1983.

NATIONS UNIES. BUREAU DE STATISTIQUE *Annuaire statistique 1982 : Trente-troisième édition.* New-York : Département des affaires économiques et sociales internationales, 1985, 1088 p.

NATIONS UNIES. DIVISION DE STATISTIQUE. *Annuaire statistique 1997 : Quarante-quatrième édition.* New-York : Département des affaires économiques et sociales, 2000, 879 p.

TAÏWAN. GOVERNMENT INFORMATION SERVICE. *The Republic of China : Yearbook 2000.* Taïpei : Government Information Service, 2000, 800 p.

2) Organismes privés

AIR CANADA. *Air Canada : Rapport annuel.* Montréal : Air Canada. (1990 à 1999)

CANADIAN AIRLINES CORPORATION. *Rapport annuel : Canadien.* Calgary : Service des Relations avec les investisseurs. (1990 à 1999)

CONSEIL DES AÉROPORTS DU CANADA. *Submission by the Canadian Airports Council to The Canadian Transportation Act Review Panel.* [Document en ligne] Ottawa : Conseil des aéroports du Canada, 2 février 2001, 18 p. [http://www.reviewcta-examenltc.gc.ca/Submissions-Soumissions/Feb2/cac.pdf]

PARTI LIBÉRAL DU CANADA. *Pour la création d'emplois : Pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada.* Ottawa : Parti libéral du Canada, 1993, 111 p.

B. Sources secondaires

1) Livres

BERNIER, Luc. *De Paris à Washington : La politique internationale du Québec.* Québec : Presses de l'Université du Québec, 1996, 173 p.

CORBETT, David. *Politics and the Airlines.* Toronto : University of Toronto Press, 1965, 350 p.

DeVORETZ, Don Jon. (Éd.) *Diminishing Returns : The Economics of Canada's Recent Immigration Policy.* Toronto : C.D Howe Institute et Vancouver : Laurier Institution, 1995, 381 p.

DOBELL, Peter C. *Canada's Search for New Roles : Foreign Policy in the Trudeau Era.* Londres : Oxford University Press, 1972, 161 p.

DOBELL, Peter C. (Éd.) *Canada in World Affairs : 17 : 1971-1973.* Toronto : Canadian Institute of International Affairs, 1985, 471 p.

DOGANIS, Rigas. *Flying off course : The Economics of International Airlines : Second Edition.* Londres : Harper Collins Academic, 1991, 362 p.

DOWNTON, Éric. *Pacific Challenge : Canada's Future in the New Asia.* Toronto : Stoddart, 1986, 258 p.

EASTON, David. *Analyse du système politique.* Paris : Armand Colin, 1974, 488 p.

GRANATSTEIN, Jack Lawrence. (Éd.) *Canadian Foreign Policy : Historical Readings : Revised Edition.* Toronto : Copp Clark Pitman, 1993, 328 p.

HALLI, Shivalingappa S. et DRIEDGER, Leo. (Éds.) *Immigrant Canada : Demographic, Economic, and Social Challenges.* Toronto : University of Toronto Press, 1999, 358 p.

HARRIS, Richard Glen. *La région de l'Asie-Pacifique et l'économie mondiale : perspectives canadiennes.* Calgary : University of Calgary Press, 1996, 771 p.

HERVOUET, Gérard. *Le Canada face à l'Asie de l'Est : 1968-1980.* Montréal : Nouvelle Optique, 1981, 199 p.

HERVOUET, Gérard. *Le Canada et le bassin du Pacifique.* Ottawa : Secrétariat d'État du Canada, 1988, 36 p.

IMBEAU, Louis Marie et McKINLAY, Robert D. (Éds.) *Comparing Government Activity.* New-York : St. Martin's Press, 1996, 205 p.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies : Second Edition.* New-York : HarperCollins College Publishers, 1995, 253 p.

LESTER, James P. et STEWART, Joseph. *Public Policy : An Evolutionary Approach.* Minneapolis-Saint-Paul : West Publishing Company, 1996, 258 p.

MACKENZIE, David Clark. *Canada and International Civil Aviation : 1932-1948.* Toronto : University of Toronto Press, 1989, 314 p.

MUNTON, Don. (Éd.) *Groups and Governments in Canadian Foreign Policy : Proceedings of a Conference : Ottawa, Canada, 9-11 June 1982.* Toronto : Canadian Institute of International Affairs, 1985, 115 p.

MUNTON, Don et KIRTON, John James. (Éds.) *Canadian Foreign Policy : Selected Cases.* Scarborough : Prentice-Hall Canada, 1992, 430 p.

NOSSAL, Kim Richard. *The Politics of Canadian Foreign Policy : Third Edition.* Scarborough : Prentice-Hall Canada, 1997, 358 p.

PAINCHAUD, Paul. (Dir.) *Le Canada et le Québec sur la scène internationale.* Québec : Centre québécois de relations internationales, 1977, 643 p.

PAINCHAUD, Paul. (Dir.) *De Mackenzie King à Pierre Trudeau : Quarante ans de diplomatie canadienne.* Québec : Presses de l'Université Laval, 1989, 748 p.

ROSENAU, James Nathan. *The Scientific Study of Foreign Policy.* New-York : Nichols Publishing, 1980, 577 p.

SMITH, Philip. *Sur les ailes du temps.* Montréal : Éditions de l'Homme, 1986, 491 p.

STEVENSON, Garth. *The Politics of Canada's Airlines from Diefenbaker to Mulroney.* Toronto : University of Toronto Press, 1987, 236 p.

THOMSON, Dale Cairns et SWANSON, Roger Frank. *Canadian Foreign Policy : Options and Perspectives.* Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1971, 170 p.

WATTERS, Raymond Frederick et McGee, Terence Gary. (Éd.) *Asia-Pacific : New Geographies of the Pacific Rim.* Vancouver : UBC Press, 1997, 362 p.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *Markets, States, and Public Policy : Privatization in Britain and France.* Ann Harbor : University of Michigan Press, 1995, 229 p.

2) Articles

COHEN, Michael D., MARCH, James G. et OLSEN, Johan P. « A Garbage Can Model of Organizational Choice. » *Administrative Science Quarterly.* 17, mars 1972, p. 1-25.

DEMERS, Louis et LEMIEUX, Vincent. « La politique québécoise de désengorgement des urgences. » *Administration publique du Canada*. 41 (4), hiver 1998, p. 501-528.

EVANS, Paul Meason. « The Emergence of Eastern Asia and Its Implications for Canada. » *International Journal*. 47 (3), été 1992, p. 504-528.

KEENLEYSIDE, Terence. « Canada and the Pacific : Policies for Economic Growth. » *Pacific Affairs*. 46 (1), printemps 1973, p. 5-28.

KROL, Arianne. « Avec la libéralisation des marchés : La nouvelle frontière d'Air Canada : Le monde. » *Forces*. 121, 1998, p. 24-29.

LOBER, Douglas J. « Explaining the Formation of Business-Environmentalist Collaborations : Collaborative Windows and the Paper Task Force. » *Policy Sciences*. 30 (1), 1997, p. 1-24.

LOVINCK, Johannes Anton Alexander. « Canada's International Air Transport Policy : Too Little Change, Too Late ? » *Administration publique du Canada*. 39 (3), automne 1996, p. 386-402.

SINGH, Amrik. « Asia Pacific Tourism Industry : Current Trends and Future Outlook. » *Asia Pacific Journal of Tourism Research*. 2 (1), 1997-1998, p. 89-99.

THOMAS, Geoffrey. « A Surfeit of Runways. » *Air Transport World*. 38 (9), septembre 2001, p. 35-39.

3) Mémoire non-publié

GROSSMAN, Bruce Myles. *Canada and International Airline Policy : A Case Study in Regime Change and Industry Evolution*. Guelph : Mémoire de maîtrise déposé au Département de science politique de l'Université de Guelph, 1996, 212 p.

4) Médias écrits recensés

Calgary Herald (Calgary)

Le Devoir (Montréal)

Financial Post (Toronto)

The Gazette (Montréal)

The Globe and Mail (Toronto)

Hill Times (Ottawa)

The Ottawa Citizen (Ottawa)

La Presse (Montréal)

The Toronto Star (Toronto)

The Vancouver Sun (Vancouver)

Annexe 1
La politique canadienne sur le transport aérien international
TP 12276F
Décembre 1994

PERSPECTIVES

Justification des changements

Le gouvernement a récemment annoncé deux initiatives importantes dans le secteur du transport aérien :

- Une nouvelle politique des aéroports, accélérant la cession à des administrations locales.
- Un mouvement vers la commercialisation du système de navigation aérienne.

Cette politique sur le transport aérien international vient compléter les deux initiatives précédentes. Elle ne s'applique pas aux États-Unis. La question des négociations avec les États-Unis en vue d'un nouvel accord sur le transport aérien est traitée séparément.

Comme tous les gouvernements du monde ont le droit de réglementer leur espace aérien, aucun gouvernement n'est en mesure de gérer totalement les services aériens internationaux. Néanmoins, étant donné que chaque pays peut établir sa propre politique, le Canada peut faire preuve d'une plus grande ouverture dans la gestion des droits négociés dans les accords sur le transport aérien conclus avec d'autres pays.

L'ensemble de l'industrie du transport aérien à l'échelle mondiale se remet peu à peu de la pire crise de son histoire, une crise qui n'a pas épargné notre industrie. Les deux grands transporteurs aériens du Canada ainsi que les petits transporteurs canadiens ont besoin d'occasions de croissance sur le marché international.

Intérêts canadiens

Les Canadiens voient le transport aérien international sous différentes perspectives. Ce secteur d'activité est à la fois perçu comme un moyen abordable et rapide de se rendre à l'étranger pour des voyages d'affaires ou d'agrément, un moyen d'attirer l'activité commerciale dans nos collectivités, un moyen d'importer et d'exporter des marchandises de grande valeur et des produits

périssables, une source d'emploi, une source de devises étrangères et de richesses, un catalyseur de progrès technologiques et, enfin, une source de fierté communautaire et nationale.

Les collectivités, le milieu des affaires, le secteur des voyages et du tourisme, les compagnies aériennes et les consommateurs ont tous leurs propres perspective et font souvent pression auprès du gouvernement pour qu'il se penche sur leurs préoccupations. Le rôle et le défi du gouvernement consistent à formuler un ensemble précis et cohérent d'objectifs, de stratégies et de politiques qui sert au mieux l'intérêt national.

Objectifs

Les objectifs suivants, qui servent au mieux l'intérêt national, sont établis aux fins d'une politique canadienne sur le transport international :

- Fournir aux Canadiens un meilleur service aérien international.
- Appuyer nos objectifs au chapitre du commerce international, des affaires et du tourisme.
- Répondre aux besoins des aéroports et des exportateurs.
- Voir à ce que les consommateurs soient protégés et reçoivent tous les renseignements nécessaires pour faire les choix qui conviennent le mieux à leurs besoins en matière de déplacement.
- Créer un environnement qui favorise la croissance de l'industrie du transport aérien.

Les préoccupations en matière de sécurité, de sûreté et de viabilité vont, comme toujours, demeurer des objectifs primordiaux du secteur du transport aérien.

Orientations stratégiques

Le gouvernement souhaite améliorer les perspectives pour de nouveaux services aériens internationaux, notamment :

- Nous devrions attribuer des droits de route à des transporteurs canadiens disposés à exploiter des routes non desservies.
- Nous devrions permettre aux transporteurs étrangers d'offrir un service au Canada même si nos transporteurs ne désirent pas desservir les pays de ces transporteurs étrangers.

Les consommateurs bénéficieront de cette approche, mais il faut les protéger contre les offres de service trompeuses. À cette fin :

- Le gouvernement va réglementer l'industrie des systèmes informatisés de réservation afin d'assurer que le plein éventail de renseignements sur les voyages soit mis à la disposition des agents de voyage et par conséquent des consommateurs, sous une forme claire, complète et neutre.
- Le Canada va refuser des licences d'exploitation aux transporteurs d'affrètement internationaux canadiens qui ne satisfont pas aux exigences financières requises pour fournir des assurances raisonnables qu'ils peuvent s'acquitter de leurs obligations envers les consommateurs.
- Ces transporteurs ne seront pas autorisés à vendre des services de transport tant qu'ils n'auront pas obtenu de licence.

PROMOUVOIR LA CROISSANCE ET LA COMPÉTITIVITÉ DE L'INDUSTRIE

Invalidation des autorisations inutilisées - Attribution des occasions de services réguliers de passagers

En vertu de la politique actuelle, Air Canada et les Lignes aériennes Canadien International détiennent le droit d'entrer dans les marchés non desservis à l'intérieur des territoires qui leur ont été alloués. Cette politique a comme conséquence d'empêcher tout autre transporteur canadien de desservie ces pays, même si le transporteur désigné choisit de ne pas établir de service.

À compter d'aujourd'hui, tout transporteur canadien pourra demander au ministre des Transports une désignation pour offrir des services dans des pays où le transporteur désigné actuel ne fournit pas de service ou sous-utilise la désignation.

Une désignation sera considérée “sous-utilisée” si le transporteur titulaire :

- ne fournit pas de service direct (c.-à-d. avec le même avion), au moins deux fois par semaine, toute l'année, au moyen de son propre matériel ; ou,
- assure ses services par l'intermédiaire d'une entente commerciale avec un transporteur étranger (p. ex. accord sur un bloc de sièges ou de partage des indicatifs) sans utiliser son propre matériel sur une partie importante de l'itinéraire, et s'il n'exploite pas son service selon une fréquence quotidienne ou presque quotidienne durant les périodes de pointe.

L'annexe A dresse une liste de 37 pays pouvant être attribués à de nouveaux transporteurs en vertu de la présente politique. Transports Canada mettra cette liste à jour périodiquement.

Les transporteurs titulaires peuvent aussi présenter une demande et continuer d'utiliser leurs désignations jusqu'à ce qu'une nouvelle désignation entre en vigueur.

Si plus d'un transporteur présente une demande pour desservir une route non exploitée ou sous-exploitée, le ministre des Transports choisira le candidat à retenir selon certains critères, notamment :

- la meilleure proposition de service (fréquence, itinéraire, etc.) ; et,
- la capacité du demandeur d'offrir les services, du point de vue technique et commercial, d'après ses antécédents.

À compter de la date où il aura été choisi, le transporteur retenu aura un an pour mettre le service en œuvre. Si plus d'un transporteur demande la même désignation, le ministre aura la possibilité de nommer un transporteur “de relève”.

Afin de favoriser une certaine stabilité et de fournir un incitatif au transporteur retenu à faire les investissements nécessaires pour mettre un service sur pied, celui-ci pourra conserver la désignation pour deux ans à la condition qu'elle ne soit pas “sous-utilisée”. Si au bout de deux ans d'exploitation le niveau de service est inférieur au niveau initialement proposé, des demandes d'autres transporteurs rivaux pourront être reçues.

Le ministre des Transports étudiera en bloc toutes les demandes présentées en vertu de cette politique qui auront été reçues d'ici le 1er avril 1995. Les décisions relatives à ces demandes seront rendues au plus tard le 1er juillet 1995. Les demandes soumises après le 1er juillet 1995 seront examinées une à une, à mesure que des occasions se présenteront.

L'annexe B montre un diagramme de procédures sur l'application de la politique.

Attribution de droits de la cinquième liberté

Parfois, les transporteurs veulent desservir deux marchés internationaux au moyen d'un seul vol. Pour que ce genre de service soit viable, le transporteur voudra prendre des passagers à un point donné à l'étranger pour les transporter vers un autre. Les gouvernements des deux pays étrangers doivent consentir des

droits de la cinquième liberté pour que les compagnies aériennes puissent transporter ce genre de trafic. Dans les négociations, le Canada obtient souvent des droits de la cinquième liberté que le premier transporteur désigné n'utilise pas toujours pleinement.

À compter d'aujourd'hui, les seconds transporteurs désignés pourront présenter une demande pour se prévaloir des droits de la cinquième liberté qui sont inutilisés. Dans l'évaluation de ces demandes, le ministre des Transports tiendra compte des critères suivants :

- les projets du transporteur titulaire concernant l'utilisation de ces droits ;
- la nécessité d'entreprendre d'autres négociations sur le transport aérien pour que le demandeur puisse utiliser les droits de la cinquième liberté ; et,
- l'impact sur les relations du Canada en matière de transport aérien avec les pays étrangers en cause.

Attribution de droits de transit

Certaines routes à destination de deux pays étrangers peuvent être rendues rentables sans droits de la cinquième liberté. Dans ce cas, le transporteur peut tout simplement vouloir obtenir le droit de faire passer le trafic de son pays d'origine "en transit" par le premier point à l'étranger vers le second, sans pour autant prendre d'autres passagers dans le processus. Les droits de transit que le Canada a négociés ne sont pas tous utilisés.

À compter d'aujourd'hui, tous les transporteurs canadiens désignés pourront utiliser les droits de transit disponibles, de sorte qu'ils pourront transporter des passagers à leur destination en passant par un point intermédiaire.

Désormais, le Canada cherchera à obtenir ces droits automatiquement dans les négociations sur le transport aérien.

RÉPONDRE AUX ASPIRATIONS DES COLLECTIVITÉS

Accès des transporteurs étrangers au Canada lorsque les transporteurs canadiens ne sont pas intéressés à offrir de service

Dans le passé, à moins qu'un transporteur canadien n'ait été intéressé à desservir un marché donné, les transporteurs étrangers se voyaient refuser l'accès au Canada en raison des répercussions possibles sur l'industrie canadienne du transport aérien. Les itinéraires plus directs que les transporteurs étrangers

proposaient ne pouvaient donc pas être offerts aux voyageurs canadiens. Les consommateurs devaient donc emprunter des itinéraires moins pratiques pour se rendre à leurs destinations et les collectivités n'ont pas profité de services directs.

À compter d'aujourd'hui, lorsqu'il n'existe aucun accord sur le transport aérien et qu'aucun transporteur canadien n'est intéressé à desservir un marché donné, un pays étranger pourra présenter une demande pour qu'un de ses transporteurs puisse établir un service de deux vols par semaine, en tout, à partir du pays étranger à destination d'un point ou plus de son choix au Canada, à l'exception de Toronto. Le Canada approuvera la demande si elle répond aux critères suivants :

- la collectivité ou les collectivités canadiennes qui obtiendraient ce service appuient la demande ; et,
- le transporteur étranger ne laisserait pas monter des passagers à un point intermédiaire en route vers le Canada (c.-à-d. aucun droit de la cinquième liberté). Cette restriction pourrait faire l'objet d'exceptions selon les particularités de chaque cas. Le droit d'acheminer du trafic par un troisième pays (droits de transit) serait permis.

Nous tiendrons également compte des éléments suivants :

- les intérêts futurs des transporteurs canadiens dans ce marché ;
- la présence d'empêchements liés à la sécurité, à la sûreté ou aux relations étrangères.

Les transporteurs canadiens auront la possibilité de présenter des propositions de service qui seront jugées selon leurs particularités. Si un transporteur canadien est intéressé à desservir un marché, le Canada tentera de négocier un accord de transport aérien qui offre des occasions au transporteur canadien et au transporteur étranger.

PROTÉGER LE CONSOMMATEUR

Nouveaux transporteurs d'affrètement internationaux canadiens

Ces dernières années, les consommateurs ont parfois été induits en erreur quant à la capacité des nouveaux transporteurs d'offrir un service à une date donnée ou de façon continue. Au mieux, de telles situations n'ont été qu'une source de frustration et de désappointement et, au pire, elles ont ruiné des plans de vacances, ont entraîné des pertes d'argent et ont grevé de façon considérable les fonds de dédommagement des provinces.

Le ministre des Transports demandera donc à l'Office national des transports de veiller à ce que :

- les nouveaux transporteurs souhaitant offrir des services internationaux d'affrètement répondent à des exigences financières minimales avant de recevoir une licence ;
- les nouveaux transporteurs d'affrètement internationaux ne vendent pas de services de transport avant d'avoir obtenu une licence d'exploitation de services aériens.

Ces exigences financières ne seront pas un obstacle à l'entrée de nouveaux participants dans l'industrie, mais elles garantiront que les nouveaux transporteurs d'affrètement ont suffisamment de capitaux pour demeurer en affaires pour une période raisonnable.

Systèmes informatisés de réservation

Afin de protéger les intérêts des consommateurs, les systèmes informatisés de réservation (SIR) exploités au Canada vont être régis par le nouveau règlement qui sera adopté au début de l'année prochaine en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. Ce règlement va :

- donner aux transporteurs participants la responsabilité de fournir aux SIR des renseignements complets, exacts et non trompeurs ;
- décrire ce qui constitue un affichage neutre et accorder aux agents de voyage le droit de choisir l'un de ces affichages pour apparaître automatiquement lorsqu'une transaction est amorcée ;
- permettre aux exploitants de services aériens affrétés d'afficher les services de transport aérien non assortis de forfaits de services à destination avec les services réguliers (élargissement de la pratique actuelle) ;
- interdire aux transporteurs d'exiger d'un agent de voyage qu'il utilise un système donné à titre de condition d'obtention d'avantages, de commissions, de rabais, de remises ou d'autres formes d'incitatifs pour la vente de ses services aériens ou pour l'accès à ces services ;
- donner au ministre des Transports les pouvoirs d'assurer que les transporteurs canadiens reçoivent un traitement équivalent dans un SIR dans un pays étranger où ils font concurrence au transporteur national. (Il aurait ce recours à sa disposition en cas d'échec des négociations.)

SOMMAIRE

Conclusion

Cet ensemble de mesures offre de nouvelles occasions à l'industrie canadienne du transport aérien, répond aux besoins des aéroports et des exportateurs canadiens, et protège les intérêts des voyageurs, des expéditeurs et des contribuables.

Ces initiatives serviront au mieux les intérêts du Canada au chapitre des affaires, du commerce et du tourisme et appuieront les efforts globaux déployés par le gouvernement pour stimuler l'économie en prenant avantage des occasions d'affaires à l'échelle mondiale.

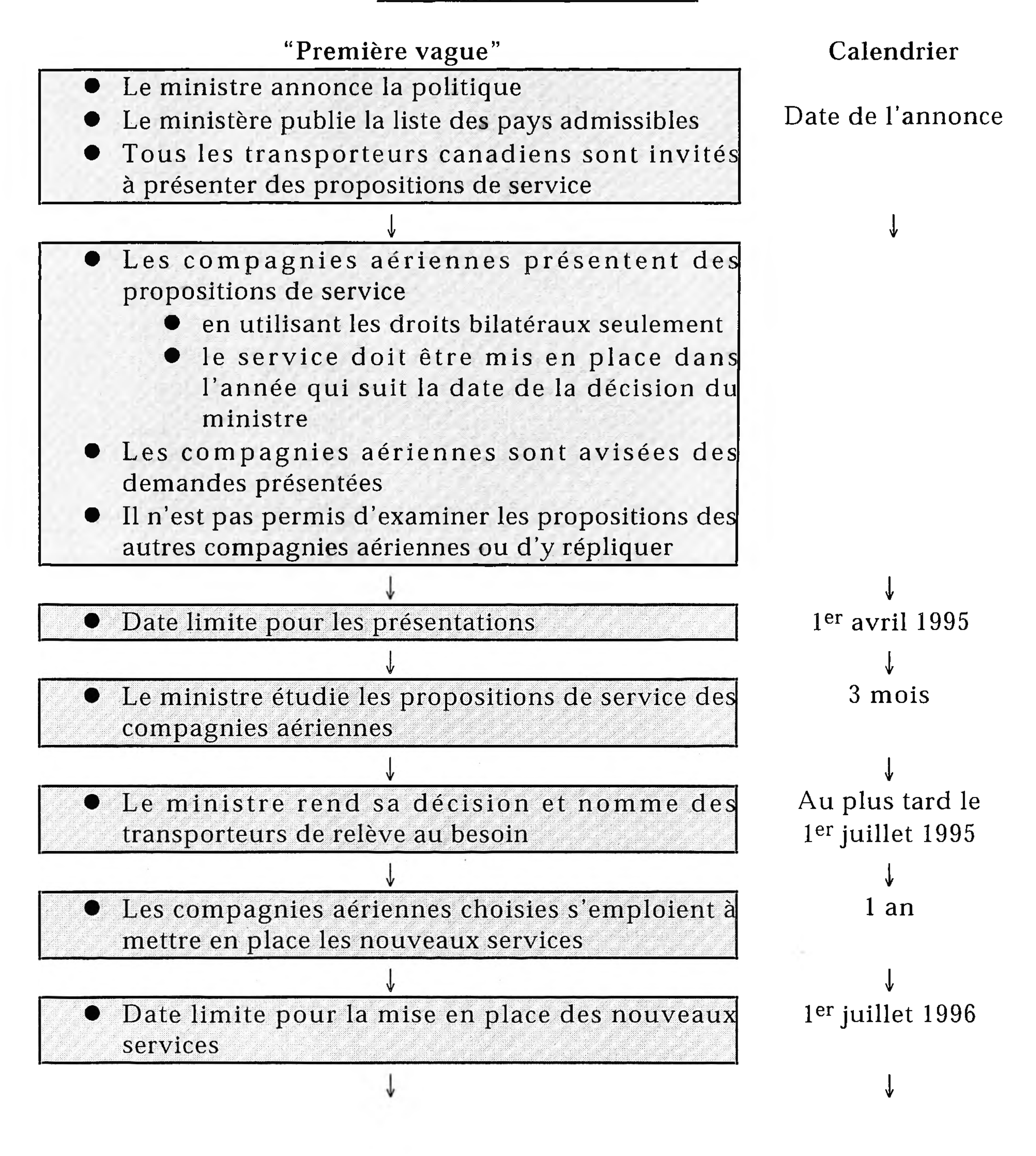
ANNEXE A

Pays pouvant faire l'objet d'une demande de désignation en vertu de la politique sur l'invalidation des autorisations inutilisées

Arabie Saoudite
Argentine
Belgique
Bulgarie
Chili
Côte d'Ivoire
Cuba
Danemark
Égypte
Espagne
Fiji
Finlande
Grèce
Haïti
Irlande
Israël
Jordanie
Luxembourg
Maroc
Norvège
Pakistan
Panama
Pays-Bas
Pérou
Pologne
Portugal
République Dominicaine
République tchèque
Roumanie
Russie
Singapour
St-Kitts & Nevis
Ste-Lucie
Suède
Turquie
Vénézuela
Yougoslavie

ANNEXE B

“POLITIQUE SUR L’INVALIDATION DES AUTORISATIONS INUTILISÉES”
Diagramme de procédures



• Si la compagnie aérienne n'exploite pas le service avant la date limite ou si le niveau de service tombe sous le <u>minimum</u> alors le transporteur de relève, s'il y en a un, a un an pour établir le service ou le pays retourne sur la liste d'admissibilité	2 ans
↓	↓
• Le ministère entreprend l'examen régulier des niveaux de service	1er juillet 1998
↓	↓
• Si le niveau de service est inférieur au niveau proposé à l'origine alors le ministère examine l'état des choses en consultation avec la compagnie aérienne en fonction des conditions du marché puis le ministre décide d'accepter le niveau de service actuel ou de nommer un transporteur de relève ou de remettre le pays sur la liste d'admissibilité pour l'examen d'autres transporteurs.	

"Demandes courantes"

Pour les pays qui n'auront pas fait
l'objet de demande de la part
d'aucun transporteur d'ici le
1er avril 1995, mais qui pourraient
susciter de l'intérêt plus tard

Étape	**Calendrier**
● Le ministre rend ses décisions concernant les demandes de la première vague et nomme des transporteurs de relève au besoin	Au plus tard le 1er juillet 1995
↓	
● Publication de la liste révisée des pays admissibles	
↓	
● Les compagnies aériennes présentent des propositions de service pour les pays sur la liste - peut être fait en tout temps - les compagnies aériennes doivent aviser les autres compagnies aériennes qui pourraient être intéressées (le ministère tiendra à jour une liste des compagnies intéressées)	1 mois
↓	↓
● D'autres compagnies aériennes présentent des propositions, si elles sont intéressées	
↓	
● Le ministre étudie les propositions de service des compagnies aériennes	2 mois
↓	
● Le ministre rend sa décision et nomme un transporteur de relève au besoin	↓
↓	
● Même processus d'examen des engagements que pour la première vague ● La liste des pays admissibles est mise à jour régulièrement	Courant

Note : N'importe quelle compagnie aérienne peut demander au gouvernement, en tout temps, de négocier des droits de routes supplémentaires avec les pays énumérés sur la liste d'admissibilité. Le ministère consultera toutes les compagnies aériennes intéressées et évaluera les avantages pour le Canada et la possibilité de négocier.

Source : CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. *La politique canadienne sur le transport aérien international.* décembre 1994.

Annexe 2
Politique de désignation de second transporteur
Mars 1995

Document d'information

Des règles claires régiront l'attribution des opportunités de désignation de second transporteur.

L'évaluation des demandes de second transporteur pour des services passagers réguliers par un transporteur canadien, gros ou petit, sera basée sur des seuils de marché comme suit :

- dans les marchés qui ont annuellement au mois 300 000 passagers aller simple en provenance ou à destination d'un pays desservi par service régulier, on fera des désignations de second transporteur ; et

- dans les *marchés où le trafic* à destination ou en provenance d'un pays est de moins de 300 000 passagers, on ne fera pas de désignations de second transporteur.

Les désignations dans le cadre de cette politique seront mises en œuvre avant la fin 1995, dépendant des résultats de négociations bilatérales de service aériens. Le gel sur les désignations de second transporteur annoncé en décembre 1994 restera en vigueur jusque là.

Le gouvernement se réservera le droit d'imposer des limites au service des transporteurs désignés.

Les demandes de désignation dans des marchés déjà desservis par deux transporteurs ne seront pas considérées jusqu'à ce que ces marchés aient évolué suffisamment au-delà de leurs niveaux actuels de passagers. La seule exception sera les États-Unis qui sont de loin le marché international le plus important du Canada. Aux termes de l'entente "à ciels ouverts" récemment signée, tout transporteur canadien recevra la permission de desservir n'importe quelle route à destination des États-Unis.

Les demandes de désignations aux fins d'exploitation de transport de marchandises seront considérées au mérite.

Afin de faciliter cette politique, le Canada négociera des droits de désignation de second transporteur à mesure que les marchés arriveront à maturité, si approprié, et cherchera à conclure des ententes sur la capacité nécessaire et la fréquence du service pour que ces droits soient pleinement efficaces.

À la date de l'annonce de cette politique, les marchés des pays suivants satisfont au seuil des 300 000 passagers, permettant ainsi la désignation de second transporteur : Royaume Uni, France, Allemagne, Hong Kong et Japon.

Source : CANADA. MINISTÈRE DES TRANSPORTS. « Le ministre des Transports alloue des créneaux d'atterrissage aux aéroports Laguardia et O'Hare et annonce le parachèvement de la politique internationale sur le transport aérien. » *Communiqué*. nº 28/1995, 10 mars 1995.

Annexe 3
Liste des pays et autres entités territoriales de l'Asie-Océanie

ASIE

Asie de l'Est

Chine
Corée (République de) *Corée du Sud*
Corée (République populaire démocratique de) *Corée du Nord*
Hong-Kong
Japon
Macao
Mongolie
Taïwan

Asie du Sud-Est

Brunéi Darussalam
Cambodge
Indonésie
Lao (République démocratique populaire)
Malaisie
Myanmar
Philippines
Singapour
Thaïlande
Timor oriental
Viet Nam

Asie du Sud (Asie méridionale)

Afghanistan
Bangladesh
Bhoutan
Inde
Maldives
Népal
Pakistan
Sri Lanka
Territoire britannique de l'Océan Indien

OCÉANIE

Australie
Fidji
Guam
Île Norfolk
Îles Christmas
Îles Cocos (Keeling)
Îles Cook
Îles Mariannes du Nord
Îles Marshall
Îles mineures éloignées des États-Unis
Îles Salomon
Kiribati
Micronésie (États fédérés de)
Nauru
Nioué
Nouvelle-Calédonie
Nouvelle-Zélande
Palaos
Papouasie-Nouvelle-Guinée
Pitcairn
Polynésie française
Samoa
Samoa américaines
Tokelau
Tonga
Tuvalu
Vanuatu
Wallis et Futuna

Annexe 4
Les accords aériens et les documents afférents ratifiés entre le Canada et les pays de l'Asie-Océanie (1945-1999)

Codification du document	Nom du document	Date d'entrée en vigueur
	AUSTRALIE	
RTC 1946/22	Accord entre le Canada et l'Australie relatif aux services de transports aériens entre les deux pays.	11 juin 1946
RTC 1951/26	Échange de notes modifiant le paragraphe 4 de l'annexe à l'Accord relatif aux transports aériens signé entre le Canada et l'Australie le 11 juin 1946.	16 mars 1951
RTC 1974/12	Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Australie modifiant l'Accord relatif aux services aériens du 11 juin 1946.	15 mars 1974
	Protocole d'entente.	5 mai 1988
RTC 1988/2	Accord relatif au transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Australie.	5 juillet 1988
	Échange de notes (Désignation de l'autre point en Australie, Melbourne, par le Canada).	1er mars 1991
	Échange de notes (Désignation de l'autre point au Canada, Toronto, par l'Australie).	8 mars 1991
	Échange de lettres entre les administrations de l'aéronautique (Augmentation de la fréquence à 4 vols par semaine).	5 mai 1991 et 6 novembre 1992
	Note diplomatique (Dispositions révisées du protocole d'entente de mai 1988 et des notes diplomatiques en date du 5 mars 1991 et du 6 novembre 1992).	30 janvier 1995
	CHINE	
RTC 1973/21	Accord relatif aux transports aériens civils entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République populaire de Chine.	11 juin 1973
	Protocole (Exigences et formalités techniques pour l'exploitation des services aériens).	11 juin 1973
	Désignation de Canadien.	24 décembre 1987
	Désignation d'Air China International Corporation (Air China).	30 juin 1988
	CHINE (Hong -Kong)	
	Désignation de Lignes aériennes Canadien sur la route 1 du Canada et d'Air Canada sur la route 2 du Canada.	15 février 1988
	Désignation de Cathay Pacific Airways Ltd.	8 avril 1988
RTC 1988/16	Accord sur les services aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Hong Kong.	24 juin 1988

	Procès-verbal approuvé (Transport de trafic de 5[e] liberté entre Hong Kong et Bangkok et désignation d'Air Canada sur la route 1).	17 mars 1995
	Désignation d'Air Canada sur la route 1 de la Partie II de l'annexe du protocole d'entente approuvé.	25 septembre 1995
RTC 1996/38	Échange de notes entre le gouvernement de Hong Kong et le gouvernement du Canada modifiant l'Accord sur les services aériens du 24 juin 1988.	20 décembre 1996
	CORÉE DU SUD	
	Désignation de Korean Air.	22 juin 1988
	Désignation d'Air Canada.	24 juin 1988
RTC 1989/50	Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée sur les services aériens entre leurs territoires respectifs et au-delà desdits territoires (avec Annexe et Mémoire d'entente sur la capacité).	20 septembre 1989
RTC 1995/38	Échange de notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République de Corée modifiant leur Accord sur les services aériens, signé à Séoul le 20 septembre 1989.	6 mars 1995
	Minute convenue *ad referendum* (Modification du tableau des routes ; remplacement de l'entente de 1995 relative à la capacité ; double désignation pour les deux lignes aériennes).	27 mars 1996
	FIDJI	
RTC 1974/15	Accord relatif aux transports aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de Fidji.	30 avril 1974
	Désignation d'Air Pacific Limited.	22 février 1983
	Désignation des Lignes aériennes Canadien en remplacement de CP Air.	29 décembre 1987
	INDE	
	Protocole d'entente (Capacité, Aspects commerciaux connexes).	20 juillet 1982
RTC 1982/13	Accord sur les services aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Inde.	31 août 1982
RTC 1987/15	Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Inde constituant un Accord modifiant l'Accord sur les services aériens du 20 juillet 1982.	10 février 1987
RTC 1991/41	Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Inde constituant un Accord modifiant l'Accord signé à New Delhi le 20 juillet 1982 tel que modifié (Document en annexe).	30 mai 1991
	Échange de notes (L'Inde désigne Air India Limited, faisant affaires sous la raison sociale d'Air India, afin d'exploiter les services convenus sur la route 1).	20 juin 1994

	Échange de notes (Désignation de Canadien afin d'exploiter les services convenus sur la route 2 de la Section I).	17 novembre 1994
	Échange de notes (*Ad referendum* - Modification de la minute et du protocole convenus relativement aux listes des routes aériennes - (Parties I et II du 10 février 1987)).	14 août 1996
RTC 1998/31	Échanges de notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Inde modifiant l'Accord sur les services aériens signé le 20 juillet 1982, tel que modifié (avec Annexes et Mémoires d'entente).	4 décembre 1998
	INDONÉSIE	
	Accord paraphé *ad referendum.*	5 décembre 1995
	JAPON	
	Minutes convenues par les gouvernements (Désignation, droits de trafic, changement d'aéronef, tarifs).	24 novembre 1954
RTC 1955/14	Accord relatif aux services aériens entre le Canada et le Japon.	20 juillet 1955
	Note du Canada (Désignation de Canadien).	7 janvier 1988
RTC 1989/12	Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Japon constituant un Accord relatif aux services aériens (avec annexe).	17 avril 1989
	Note diplomatique du Canada (Désignation d'Edmonton, de Nagoya et de Hong Kong comme point d'origine au Canada, point de destination au Japon et point au-delà respectivement).	18 avril 1989
	Minute (Nouveaux accords de capacité).	24 février 1994
	Échange de notes (Le Canada désigne Calgary au lieu d'Edmonton comme point d'origine au Canada).	28 février 1994
RTC 1994/12	Échange de notes constituant un Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Japon, modifiant l'Accord relatif aux services aériens entre le Canada et le Japon, signé à Ottawa le 12 janvier 1955, tel que modifié (avec Annexe).	2 juin 1994
	Note diplomatique (Désignation d'Air Canada).	3 juin 1994
	Note diplomatique (Le Japon désigne Nagoya comme point d'origine au Japon).	26 et 29 janvier 1996
	Note diplomatique du Japon (Désignation de All Nippon Co. Ltd).	24 juin 1996
	Échange de note (Modification des arrangements relatifs à la capacité).	9 et 15 février 1999
	MALAISIE	
	Accord *ad referendum.*	26 mai 1995
	Échange de note (Le Canada désigne Lignes aériennes Canadien International Ltee).	14 juin 1995

	Échange de notes (la Malaisie désigne Malaysian Airline System Berhad exerçant son activité sous le nom de Malaysia Airlines).	31 octobre 1995
RTC 1996/6	Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Malaisie sur le transport aérien.	18 janvier 1996
	NOUVELLE-ZÉLANDE	
RTC 1950/14	Accord entre le gouvernement canadien et le gouvernement néo-zélandais relatif aux services aériens reliant les deux pays.	16 août 1950
RTC 1952/15	Échange de notes (29 septembre 1952) constituant un Accord modifiant l'Accord du 16 août 1950 relatif aux services aériens reliant les deux pays.	29 septembre 1952
RTC 1985/30	Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande sur le transport aérien.	4 septembre 1985
RTC 1985/31	Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande concernant le tableau des routes.	4 septembre 1985
	Désignation d'Air New Zealand.	16 septembre 1985
	Désignation de CP Air.	27 septembre 1985
	Modification *ad referendum* à la liste des routes aériennes et à certains articles à caractère technique.	8 novembre 1990
RTC 1995/36	Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Zélande constituant un Accord modifiant leur Accord sur le transport aérien, signé à Ottawa le 4 septembre 1985 (avec Annexes).	27 juin 1995
	Procès-verbal approuvé - Itinéraire modifié.	29 juillet 1998
	Note diplomatique - Le Canada désigne Air Canada pour exploiter des services sur la base d'un partage de code.	27 août 1998
	PAKISTAN	
RTC 1960/24	Accord relatif aux services aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Pakistan.	21 décembre 1960
RTC 1996/3	Accord sur le transport aérien entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République islamique du Pakistan.	15 janvier 1996
	PHILIPPINES	
	Procès-verbal approuvé (Les délégations conviennent du libellé d'un accord bilatéral de transport aérien).	11 septembre 1996
RTC 1997/18	Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République des Philippines concernant le transport aérien.	30 mai 1997

ROYAUME-UNI		
RTC 1947/37	Échange de lettres entre le Canada et le Royaume-Uni constituant un accord concernant l'octroi de droits de trafic à des lignes aériennes dans les Fidji et l'île Canton.	1er février 1947
SINGAPOUR		
	Prolongation de l'autorisation provisoire du 17 août 1996 au 16 août 1997.	13 juin 1996
	Prolongation de l'autorisation provisoire du 17 août 1997 au 16 août 1998.	20 et 28 juin 1997
	Prolongation de l'autorisation provisoire du 17 août 1998 au 16 août 1999.	22 juillet 1998
	Prolongation de l'autorisation provisoire du 17 août 1999 au 16 août 2000.	28 juin et 8 juillet 1999
TAÏWAN		
	Protocole d'entente.	1973
	Directive ministérielle relative aux services à Taiwan.	4 décembre 1990
	Protocole d'entente.	1997
	Directive ministérielle relative aux services à Taiwan.	1er mai 1999
	Protocole d'entente.	1999
THAÏLANDE		
	Protocole d'entente confidentiel (Itinéraires).	24 mai 1989
RTC 1989/16	Accord sur les services aériens entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de Thaïlande.	30 juin 1989
RTC 1991/40	Échange de notes entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Royaume de Thaïlande constituant un Accord modifiant l'Accord sur les services aériens signé le 24 mai 1989.	7 novembre et 25 décembre 1991
	Minutes convenues (Modification *ad referendum* modifiant la liste des routes aériennes, afin d'ajouter des trajets établis sur la base d'un partage de code).	9 février 1999
	Désignation d'Air Canada pour exploiter des services aériens vers la Thaïlande sur la route 3, en se limitant à des trajets transatlantiques exploités sur la base d'un partage de code.	1er mars 1999

Sources : Compilation effectuée par l'auteur des accords bilatéraux du Canada en matière de transport aérien commercial et des documents afférents à partir du *Recueil des traités du Canada* pour la période 1945 à 1999 et de la publication *Relations bilatérales entre le Canada et les pays étrangers en matière de transport aérien.* 11 avril 2002.

Note : Les cases grisées de la colonne Date d'entrée en vigueur réfèrent aux documents diplomatiques adoptés après la mise en vigueur de la politique aérienne internationale de 1994.

Annexe 5
Les démarcheurs influençant la politique aérienne internationale (1996-1999)

Employeur du démarcheur	Démarcheur	Client	Date
Air Canada	**Jean-Jacques Bourgeault**, premier vice-président - général	Air Canada	1996-1998
Air Canada	**Christiane Brisson**, directrice générale - Participation du personnel	Air Canada	1996-1999
Air Canada	**Duncan Dee**, chef de service - Relations gouvernementales *ancien attaché de presse au Cabinet de la vice-première ministre (1993-1997), de la ministre de l'Environnement (1993-1996) et de la ministre du Patrimoine canadien (1996-1997), Sheila Copps*	Air Canada	1998-1999
Air Canada	**Yves-Antoine Dufresne**, directeur - Affaires internationales	Air Canada	1996-1999
Air Canada	**Lamar Durrett**, président et chef de la direction	Air Canada	1996-1998
Air Canada	**Geoffrey Elliot**, premier vice-président - Affaires de l'entreprise et Relations gouvernementales	Air Canada	1996-1999
Air Canada	**Fred Gaspar**, représentant aux Affaires gouvernementales *ancien directeur national des jeunes libéraux fédéraux et ancien conseiller politique au Cabinet de la ministre du Patrimoine canadien (1996-1997), Sheila Copps*	Air Canada	1999
Air Canada	**Jacques Paré**, chef de service - Affaires internationales et de l'Industrie	Air Canada	1996-1999
Air Canada	**Douglas Port**, premier vice-président - Affaires de l'entreprise et Relations gouvernementales *partisan libéral*	Air Canada	1999
Air Canada	**Douglas Sladen**, chef de service - Alliance internationales	Air Canada	1996-1999
Air Canada	**Harry Thompson**, président et chef de la direction d'Air BC	Air Canada	1996-1998

Canadien International	**Jeffrey Angel**, représentant aux Affaires gouvernementales *ancien membre du Cabinet du ministre de l'Emploi et de l'Immigration (1993-1996), Lloyd Axworthy*	Canadien International	1996-1997
Canadien International	**Kevin Benson**, président et chef de la direction	Canadien International	1999
Canadien International	**Scott Bradley**, directeur - Affaires gouvernementales *ancien membre du Cabinet de la ministre de la Santé et du Bien-être social (1993-1996), Diane Marleau) et beau-frère de Jeffrey Angel*	Canadien International	1998-1999
Canadien International	**Roland Dorsay**, directeur - Affaires internationales	Canadien International	1996-1999
Canadien International	**Erin Gorman**, représentant aux Affaires gouvernementales *ancienne assistante pour le Canada Atlantique au Cabinet du ministre des Transports (1996-1999), David Anderson*	Canadien International	1999
Canadien International	**Stephen Markey**, vice-président - Affaires générales et gouvernementales *partisan libéral*	Canadien International	1996-1999
Canadien International	**Malcom McRae**, chef de service - Affaires réglementaires	Canadien International	1998-1999
Canadien International	**Robert Petryk**, directeur - Affaires gouvernementales	Canadien International	1996-1998
Hill and Knowlton	**Dennis Dawson** *ancien député libéral du comté de Louis-Hébert (1977-1984)*	Air Canada	1997-1999
Hill and Knowlton	**David Miller** *partisan libéral ayant déjà travaillé pour Otto Lang et John Turner, ministres dans le gouvernement Trudeau*	Air Canada	1997-1999
Hill and Knowlton	**Jeff Smith**	Air Canada	1997-1999
Simmons and Associates	**Roger Simmons** *ancien député libéral du comté de Burin-Saint-Georges (1979-1984 et 1988-1997)*	Air Canada	1998-1999
Stikeman Elliott	**Eugene Kwan**	Philippine Airlines	1996
Stikeman Elliott	**Bibic Mirko**	Philippine Airlines	1998

Summa Strategies	**Margaret Penniston** *ancienne assistante à la législation au Cabinet du ministre des Transports (1993-1996) et du ministre de la Défense nationale (1996-1997), Douglas Young*	EVA Airways	1998-1999
Summa Strategies	**Kenneth Whiting** *ancien haut fonctionnaire fédéral*	EVA Airways	1998
Summa Strategies	**Douglas Young** *ancien ministre des Transports (1993-1996)*	EVA Airways	1998

Sources : CANADA. MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE. *Registre public des lobbyistes.* 2002.

MAROTTE, Bertrand. « Air Around Onex Bid Heavy with Politics. » *The Gazette.* 27 août 1999, p. E1.

McDONALD, Terry. « The Politics of Cocktails, Appetizers, Entrees and Desserts : A Handy Dandy Who's Who of the 49 Members of This Year's Governing Grits Maple Leaf Dinner Committee. » *Hill Times.* 13 novembre 2000, p. 25.

TABER, Jane. « Airlines in Lobbying Dogfight : Air Canada Is Fighting Canadian for a Share of the Lucrative Routes to Europe and Asia : Air Canada Wasn't Always the Underdog in the Air Wars. » *The Ottawa Citizen.* 30 janvier 1999, p. B1.

TABER, Jane. « Canadian Airlines Winning Air War. » *Calgary Herald.* 3 février 1999, p. A1.

WALKER, William. « Business People on Both Sides of Deal Have Government Ties. » *The Toronto Star.* 27 août 1999, p. 1.

WALKER, William. « Analysis : Politics Buffet Quest to Control Skies : Air Canada Tries to Calm Turbulence with Ottawa. » *The Toronto Star.* 5 septembre 1999, p. 1.

WHITTINGTON, Les. « Lobbyists in Frenzy Over Airline Merge War : Onex Corp.'s Bid Shaping Up as the Biggest Game in the Capital. » *The Toronto Star.* 10 septembre 1999, p. 1.

« CAI, Air Canada Talk Trade of Routes to Help Bottom Line : Scope of Discussion has Expanded Recently as Both Airlines Look to Stem Flow of Red Ink. » *The Vancouver Sun.* 24 mars 1999, p. C9.

« Private-Sector Happiness for Preston's Publicity Guy. » *The Ottawa Citizen.* 1er avril 2001, p. A13.